

Inhoud

	<i>Het Koninkrijk België</i>	1
I.	CONSTITUTIONELE GESCHIEDENIS, GRONDGEBIED EN BEVOLKING	3
1.	Korte constitutionele geschiedenis	3
2.	Het grondgebied	8
3.	De bevolking	9
II.	BRONNEN VAN GRONDWETTELIJK RECHT	10
1.	Materiële bronnen van grondwettelijk recht: staatsrechtelijke principes	10
2.	Formele bronnen van grondwettelijk recht	14
3.	Internationaal en Europees recht	17
4.	Andere bronnen van constitutioneel recht	18
5.	Interpretatie van rechtsregels	19
6.	Hiërarchie van rechtsregels	20
III.	REGERINGSVORM	22
1.	Het Staatshoofd	22
2.	De federale regering	23
3.	Het parlement	25
4.	Het parlementair systeem	29
5.	Wetgevende procedures	31
6.	Uitvoerende macht	35
7.	Controle- en adviesorganen	36
IV.	DE RECHTSCOLLEGES	38
1.	Organisatie	38
2.	Positie en statuut van de rechter	39
3.	Toetsing van de wet	40
4.	Het Grondwettelijk Hof	42
V.	DE STAATSSTRUCTUUR: HET FEDERALE BELGIË	46
1.	De bevoegdheidsverdeling	46
2.	Samenwerking tussen federale en deelstatelijke overheden en federale 'loyauteit'	48
3.	Participatie- en blokkeringsinstrumenten	49

VIII	INHOUD
4. Interne structuur van de gemeenschappen en gewesten	49
5. Decentralisatie: provincies en gemeenten	52
VI. FUNDAMENTELE RECHTEN EN VRIJHEDEN	54
1. Algemeen	54
2. Burgerlijke en politieke rechten	56
3. Sociale, economische en culturele rechten	56
4. Fundamentele rechten in verdragen en EU-recht	57
VII. BIBLIOGRAFIE	59
<i>De Bondsrepubliek Duitsland</i>	
	61
I. CONSTITUTIONELE GESCHIEDENIS, TERRITOI, VOLK	63
1. Constitutionele geschiedenis	63
2. Duitse eenwording	65
3. Samenstelling van de BRD	66
4. Nationaliteit	66
II. DE BRONNEN VAN HET DUITSE STAATSRECHT	68
1. Algemeen	68
2. De grondwet. Grondslagen van constitutioneel recht	69
3. Internationaal recht en EU-recht	71
III. HET REGERINGSSTELSEL OP BONDSNIVEAU	75
1. De bondspresident	75
2. De bondsdag	77
3. De bondsraad	83
4. Bondsregering, bondskanselier, bondsministers	86
5. De verhouding tussen regering en bondsdag	89
6. De wetsprocedure	90
7. Politieke partijen	92
8. Adviescolleges	94
9. Staatsnoodrecht	94
IV. DE BONDSREPUBLIC ALS FEDERALE STAAT	97
1. Uitgangspunten van federalisme	97
2. Verdeling van bevoegdheden tussen bond en landen	99
3. De financiële verhoudingen binnen de federatie	101
4. De inwendige structuur van de landen	103
5. Gemeenten	103
V. RECHTSPRAAK EN RECHTSBESCHERMING	106
1. Rechterlijke organisatie en rechtsmiddelen	106
2. Het constitutionele hof	111
3. Grondrechten	114

INHOUD	IX
VI. BIJLAGE/BIBLIOGRAFIE	120
1. Literatuurlijst	120
2. Internet	121
<i>De Franse Republiek</i>	
	123
I. HISTORIE, TERRITOIR, VOLK	125
1. De constitutionele ontwikkeling	125
2. De territoriale indeling	129
3. Het volk	129
II. DE BRONNEN VAN HET CONSTITUTIONELE RECHT	130
1. Algemeen	130
2. De constitutie van 4 oktober 1958	130
3. De organieke wetten en ' <i>ordonnances</i> '	133
4. De reglementen van orde	133
5. Het ongeschreven recht	133
6. De jurisprudentie	134
7. Internationale overeenkomsten	134
III. HET STAATSHOOFD	135
1. Algemeen	135
2. Orgaan	135
3. Bevoegdheid	137
IV. DE REGERING	145
1. Algemeen	145
2. Orgaan	145
3. Bevoegdheid	147
4. Het bestuursapparaat	149
V. HET PARLEMENT	150
1. Algemeen	150
2. Orgaan	150
3. Bevoegdheid	154
4. De wetgeving	155
VI. DE VERHOUDING TUSSEN REGERING EN PARLEMENT	162
1. De regeringsvorming	162
2. De controle door het parlement	163
3. Het ontbindingsrecht	165
VII. DE HOGE COLLEGES VAN STAAT; VASTE ADVIESCOLLEGES	166
1. DE <i>conseil économique, social et environnemental</i>	166
2. DE <i>conseil d'état</i>	166
3. DE <i>conseil constitutionnel</i>	167

X	INHOUD
VIII. DE RECHTSPRAAK	169
1. Algemeen	169
2. De <i>conseil constitutionnel</i>	169
3. De gewone rechterlijke macht	172
4. De administratiefrechtelijke macht	174
5. Het <i>Haute Cour</i>	176
6. Het <i>cour de justice de la république</i>	177
7. <i>Conseil supérieur de la magistrature</i>	177
8. De <i>défenseur des droits</i>	177
IX. DECENTRALISATIE EN DECONCENTRATIE	179
1. Algemeen	179
2. De regio	179
3. Het departement	180
4. De gemeente	180
5. Het toezicht	180
X. HET BUITENLANDS BELEID	182
1. Algemeen	182
2. De totstandkoming van verdragen en overeenkomsten	182
3. Verdragen en overeenkomsten die afwijken van de constitutie	182
4. De werking van verdragen en overeenkomsten binnen de nationale rechtsorde	183
5. De Europese Unie	183
XI. DE GRONDRECHTEN	185
1. Bronnen	185
2. Nadere regeling van de grondrechten	186
XII. HET STAATSNODRECHT	187
1. Algemeen	187
2. buitengewone bevoegdheden	187
3. De staat van beleg	188
4. De <i>état d'urgence</i>	188
XIII. BEKNOPTE LITERATUURLIJST	189
 <i>De Italiaanse Republiek</i> 	
I. DE HISTORISCHE EN POLITIEKE CONTEXT VAN HET CONSTITUTIONELE RECHT	193
1. Inleiding	193
2. De vorming van de Italiaanse staat	193
3. Crisis en hervormingen	194
4. Constitutionele praktijk en het politieke stelsel	197
5. Kerk en staat	200

INHOUD	XI
II. RECHTSBRONNEN	203
1. De Grondwet	203
2. Constitutionele wetten	204
3. Het Europese en het internationale recht	205
4. Andere ‘tussengelegen’ normen	209
III. HET REGEERSTELSEL	210
1. Het Parlement	210
2. Rechtstreekse democratie	218
3. De President van de Republiek	219
4. De Regering	223
5. De wetgevende bevoegdheid van de regering	228
6. De hulporganen van de Republiek	230
IV. RECHTSPRAAK	233
1. De taak van de rechter	233
2. De rechterlijke organisatie	233
3. Bestuursrechtspraak	235
4. Bijzondere rechterlijke instanties	236
5. Het Constitutionele Hof	237
6. De Hoge raad voor de rechterlijke macht	240
7. Het openbaar ministerie	240
V. EEN GEDECENTRALISEERDE STAAT	242
1. De ontwikkeling van de gewestelijke autonomie	242
2. De gewesten sinds de grondwetswijziging van 2001	243
3. Provincies en gemeenten	246
VI. GRONDRECHTEN EN FUNDAMENTELE POLITIEKE PLICHTEN	248
1. Klassieke grondrechten	248
2. Sociale grondrechten	253
VII. BRONNEN VOOR VERDERE STUDIE	254
<i>De Republiek Polen</i>	
I. INLEIDING	259
II. BRONNEN VAN GRONDWETTELIJK RECHT	263
1. Uitgangspunten van het grondwettelijke stelsel	263
2. De bronnen van algemeen verbindend recht	265
3. Internationale en Europese rechtsbronnen	269
III. REGERINGSSTELSEL	273
1. Beginselen van de staatsinrichting	273
2. Het staatshoofd	274
3. Raad van Ministers	280

XII	INHOUD
4. Parlement	284
5. Verkiezingen van de leden van de Sejm en de Senaat	291
6. Wetgevingsproces	292
IV. RECHTERLIJKE ORGANISATIE	297
1. Inleiding: rechterlijke waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid	297
2. Gerechten en de Nationale Raad voor de Rechtspraak	299
3. Constitutioneel Tribunaal	300
4. Staatstribunaal	303
V. GRONDRECHTEN	305
1. Algemeen	305
2. Klassieke rechten en vrijheden	307
3. Economische, sociale en culturele rechten	308
4. Plichten	309
5. Instrumenten tot effectueering van grondrechten	309
VI. DECENTRALE OVERHEDEN	312
BIBLIOGRAFIE	315
<i>Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland</i>	
	317
I. INLEIDING; HET VERENIGD KONINKRIJK	319
II. BRITSE CONSTITUTIONELE GESCHIEDENIS	324
III. BRONNEN VAN HET BRITSE STAATSRECHT	330
IV. REGERINGSSTELSEL EN REGERINGSVORM	337
V. RECHTER EN RECHTSPRAAK	361
VI. FUNDAMENTELE RECHTEN	366
VII. LITERATUUR	371
VIII. JURISPRUDENTIE	374
<i>Het Koninkrijk Zweden</i>	
	377
I. CONSTITUTIONELE GESCHIEDENIS, TERRITOIR EN VOLK	379
1. Algemeen	379
2. Van de middeleeuwen tot de grondwet van 1809	379

INHOUD	XIII
3. Van de grondwet van 1809 tot de tweede wereldoorlog	381
4. Naar een algehele grondwetsherziening	381
5. Territoir en volk	384
6. Verkrijging en verlies van de Zweedse nationaliteit	384
II. BRONNEN EN GRONDSLAGEN VAN HET ZWEEDSE STAATSRECHT	386
1. Bronnen van het staatsrecht	386
2. Grondslagen van het staatsrecht	386
3. Grondwetswijziging	388
4. Internationale verdragen	388
III. HET PARLEMENT	390
1. Algemeen	390
2. Aantal leden en zittingsduur van de rijksdag	390
3. Kiesrecht	390
4. Kiesstelsel	391
5. Plaatsvervangers	392
6. Incompatibiliteiten	393
7. De rechtspositie van de rijksdagleden	393
8. Organisatie en werkwijze van de rijksdag	394
IV. HET STAATSHOOFD	397
1. ALGEMEEN	397
2. Koningsmacht beperkt tot representatieve taken	397
3. De troonopvolging	399
V. DE REGERING	400
1. Algemeen	400
2. Regeringsvorming	400
3. Organisatiestructuur van de regering	403
4. Het zelfstandige bestuursapparaat	405
VI. VERHOUDING PARLEMENT EN REGERING	407
1. Algemeen	407
2. Politieke verantwoordelijkheid van de regering ten opzichte van de rijksdag	407
3. Controle door de constitutionele commissie	409
4. De ombudsmannen van de rijksdag en de justitiekanselier	410
5. De revisors van de rijksdag	411
VII. REGELGEVING	412
1. Algemeen	412
2. Het regelgevingsterrein van de rijksdag	413
3. Regelingsbevoegdheid van de regering	413
4. Wetgevingsprocedure	414
5. Constitutionele toetsing	416

XIV	INHOUD
VIII. DE RIJKSDAG EN DE FINANCIËN	418
1. Algemeen	418
2. Belastingen	418
3. Begroting	418
4. Andere financiële bevoegdheden van de rijksdag	419
IX. RECHTSPRAAK	420
1. Algemeen	420
2. De gewone rechterlijke macht	420
3. De administratieve rechterlijke macht	421
X. DECENTRALISATIE	423
1. Algemeen	423
2. Ontwikkeling provincies en gemeenten in historisch perspectief	423
3. Organisatiestructuur provincies en gemeenten	424
XI. INTERNATIONALE VERHOUDINGEN	427
1. Algemeen	427
2. De totstandkoming van verdragen	427
3. De doorwerking van verdragen	427
4. Overdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties	428
XII. GRONDRECHTEN	429
1. Algemeen	429
2. Sociale grondrechten	429
3. Vrijheidsrechten	430
4. Beperkingen van vrijheidsrechten	432
5. De grondwetten op de vrijheid van drukpers en de uitingsvrijheid	434
XIII. STAAT EN KERK	437
XIV. BEKNOPT LITERATUUROVERZICHT	438
TREFWOORDENREGISTER (PER LAND)	439

Het Koninkrijk België

Prof. dr. P. Popelier

GEWOON HOGLERAAR GRONDWETTELIJK RECHT EN WETGEVINGSLEER
AAN DE UNIVERSITEIT ANTWERPEN

I. Constitutionele geschiedenis, grondgebied en bevolking

I. KORTE CONSTITUTIONELE GESCHIEDENIS

De Belgische Grondwet vangt in art. 1 aan met de omschrijving van België als een federale staat. In 1830 werd België echter opgericht als een eenheidsstaat. De federalisering is het gevolg van enkele breuklijnen, waarvan de verdeeldheid tussen een Franse en een Nederlandse taalgroep de belangrijkste is. Dit heeft ook een ander belangrijk kenmerk van het Belgische grondwettelijke systeem bepaald, met name de inrichting van België als een consensusdemocratie, waarin een (Vlaamse) meerderheid niet zonder meer kan beslissen zonder overleg met de (Franstalige) minderheid. De constitutionele geschiedenis van België wordt zodoende gekenmerkt door de taalkwestie en door opeenvolgende staatsherformingen. Het centrifugale en bipolaire karakter van het Belgische federalisme maakt de Belgische Staat instabiel, wat tot steeds moeizamere federale regeringsvormingen heeft geleid, met als voorlopig hoogtepunt de regeringsvorming na de verkiezingen van 2010, die pas na anderhalf jaar tot een regering leidde.

1.1. *De Belgische onafhankelijkheid*

Het is moeilijk om vast te leggen op welk moment de ‘geschiedenis van België’ een aanvang neemt. De contreien die binnen het grondgebied van de huidige Belgische Staat vallen, hebben een zeer divers verleden, die grotendeels samenvallen met de geschiedenis van Nederland, Noord-Frankrijk en het Groothertogdom Luxemburg. Voor het grondwettelijk bestel van de huidige Belgische Staat is vooral de geschiedenis vanaf de Belgische onafhankelijkheid van belang.

In 1830 scheurde het Zuiden zich los van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Aanleiding hiertoe was de opvoering van de opera *De Stomme van Portici*, over de Napolitaanse vrijheidsstrijd tegen de Spaanse overheersing. De elite in het Zuiden, die zich tegen de politiek van Willem I verzette, had initieel geen separatistisch oogmerk. Door de onrust bij de lagere bevolkingsklasse, wegens hoge werkloosheid en hongersnood, door het internationale politieke klimaat na de succesvolle juli-revolutie in Frankrijk en door het aanvankelijk weinig kordate optreden van Willem I tegen het oproer, groeide het verzet al snel uit tot een revolutie. Op 4 oktober 1830 werd door een voorlopig bewind de Belgische onafhankelijkheid afgekondigd.

Tijdens de septemberdagen van 1830 verenigden de leiders van de Belgische Omwenteling zich in een ‘Voorlopig Bewind’, dat bestond uit negen leden. Het Voorlopig Bewind kondigde de onafhankelijkheid af, nam een aantal grondwettelijke besluiten en richtte een Grondwetscommissie op om de Belgische Grondwet voor te bereiden. Die Grondwet moest door een te verkiezen Constituante, het Nationaal Congres, worden bekrachtigd.

Het Nationaal Congres werd gekozen op 3 november 1830 door 0,075% van de Belgische bevolking. Het had twee opdrachten: het uitvaardigen van de Belgische Grondwet en de keuze van het Staatshoofd.

De eerste opdracht werd binnen enkele maanden volbracht, dankzij de voorbereidingen van de Grondwetscommissie en de eensgezindheid over de essentie van deze Grondwet. De Grondwet van 1831 was een reactie tegen het bewind van Willem I, dat door Katholieken en Liberalen als onderdrukkend werd ervaren. Het resultaat was een zeer liberale Grondwet, met aandacht voor persvrijheid, taalvrijheid, vrijheid van eredienst en van onderwijs. De Grondwet, die het nieuwe België inrichtte als een parlementaire en grondwettelijke monarchie, straalde vertrouwen uit in het parlement als vertegenwoordiger van de natie, evenals diep wantrouwen tegen de uitvoerende macht, die onder politiek en rechterlijk toezicht werd gesteld.

De tweede opdracht bracht meer moeilijkheden mee. Pas op 21 juli 1831 deed Koning Leopold I zijn intrede te Brussel en legde hij daar de grondwettelijke eed af.

1.2. *De evolutie van de Grondwet*

De Belgische Grondwet van 1831 is nog steeds van kracht, maar heeft intussen vele wijzigingen ondergaan. De belangrijkste gedaanteverwisseling gebeurde bij de herziening van 1993-1994.

Toch hebben er slechts twee werkelijk fundamentele wijzigingen plaatsgegrepen.

De eerste betreft de democratisering van België. Die kwam in de eerste plaats tot uiting in de toenemende omvang van het kiezerskorps door de uitbreiding van het kiesrecht. Het cijnskiesrecht evolueerde over een meervoudig algemeen stemrecht voor mannen (1893), naar een enkelvoudig algemeen stemrecht, eerst voor mannen (1919/1921), vervolgens ook voor vrouwen (1948). Naar aanleiding van het Verdrag van Maastricht werd in 1998 in art. 8 Grondwet de mogelijkheid ingeschreven om bij wet ook het stemrecht te regelen voor burgers van de Europese Unie en, bij uitbreiding, voor in België verblijvende niet-Europese onderdanen. De wet kent dit stemrecht toe aan alle in België verblijvende vreemdelingen voor de verkiezing van gemeenteraden en aan alle in België verblijvende burgers van de Europese Unie voor de verkiezing van het Europese Parlement.

In de tweede plaats evolueerde België van een representatieve democratie gebaseerd op de meerderheidsregel, naar een consensusdemocratie, gebaseerd op overleg en compromisvorming tussen de twee belangrijkste taalgroepen. Deze tweede fundamentele wijziging bracht de omvorming mee van de Belgische eenheidsstaat naar de federale staat.

1.3. *De ontwikkeling van de Belgische federale staat*

De Belgische Grondwet van 1831 richtte België in als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Op dat ogenblik was de gehele burgerlijke elite Franstalig. De lagere sociale klasse in het zuiden was Franstalig, de lagere sociale klasse in het noorden sprak Vlaamse dialecten. De emancipatie van de arbeidersklasse ging gepaard met de emancipatie van de Vlamingen. Dat leidde tot een tweespalt die uitmondde in het federale België.

a. De taalwetten en de taalgebieden

De Belgische Grondwet bevat reeds sinds 1831 een art. 30 dat de taalvrijheid proclameert: "Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken." Dit

artikel was echter vooral een reactie tegen de taalpolitiek van Willem I, die een beleid van vernederlandsing voerde van het zuiden van zijn Verenigd Koninkrijk. De grondwettelijke taalvrijheid was vooral bedoeld als de vrijheid om het Frans te gebruiken. Aanvankelijk was het Frans dan ook de enige officiële taal voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken. Het was een prestigieuze en culturele taal, die in het zuidelijke landsdeel werd gesproken maar die in geheel België de voertaal was in elitaire kringen en toegang gaf tot de sleutelposities. Het Nederlands werd beschouwd als een weinig ontwikkelde taal, gesproken door de armere bevolking in het noorden en met een sterk dialectische inslag.

Op de verfransing van bestuur en justitie, volgde echter een Vlaamse tegenreactie. De Vlamingen streefden naar de erkenning van het Nederlands in Vlaanderen, naast het Frans. De eerste reeks taalwetten in strafzaken (1873), bestuurszaken (1878) en onderwijszaken (1883) erkende dan ook de tweetaligheid in Vlaanderen en de Franse eentaligheid in Wallonië.

De invoering van het meervoudig algemeen stemrecht in 1893 gaf electorale kracht aan de Vlaamse kiezer en zodoende politieke betekenis aan de Vlaamse Beweging. De Vlaamse ontvoogdingsstrijd ging dan ook samen met een democratische beweging. Die Vlaamse Beweging radicaliseerde stilaan: voortaan streefde zij naar een eentalig Vlaanderen. De Gelijkheidswet van 1898 erkende de officiële gelijkheid van het Frans en het Nederlands met betrekking tot wetten: de stemming in het parlement, de bekrachtiging en afkondiging door de Koning en vervolgens de bekendmaking, moesten voortaan zowel in het Frans als in het Nederlands gebeuren. De Walen zagen dit met lede ogen aan. Sommigen onder hen begonnen reeds te denken aan een federale oplossing.

Door het enkelvoudig stemrecht in 1921 kon het demografisch overwicht van de Vlamingen nog beter vertaald worden in politieke kracht. In een tweede reeks taalwetten werd het territorialiteitsprincipe erkend. Daardoor werd voor de overheid enkel het Nederlands de voertaal in Vlaanderen, zoals het Frans de voertaal was in Wallonië. De taalgrenzen werden afgebakend en aangepast op basis van periodieke talentellingen. Doordat steeds meer Franstalige burgers die in Brussel werkten in de Vlaamse Rand rond Brussel kwamen wonen, kregen steeds meer 'Vlaamse' gemeenten een tweetalig statuut, tot ongenoegen van de Vlamingen.

De derde reeks taalwetten legde daarom de taalgrens definitief vast. België werd ingedeeld in vier taalgebieden: het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het Duitse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Overheidshandelingen moeten in de taal van het gebied worden verricht. Ter compensatie voor deze indijking van de 'Brusselse olievlek', kregen de Franstaligen in de Vlaamse gemeenten rond de taalgrens 'faciliteiten': de gemeentelijke overheid moet deze burgers op hun verzoek in het Frans bedienen. Gelijkaardige faciliteiten werden toegekend aan Vlamingen en Franstaligen in de gemeenten rond de Nederlandse en de Franse taalgrens, en aan Duitstaligen en Franstaligen in de negen gemeenten in het Duitse taalgebied en twee Franstalige gemeenten aan de grens met het Duitse taalgebied.

In 1970 werden de taalgebieden verankerd in de Grondwet.

b. Naar een federale staat

Door de collaboratie met de vijand door een deel van de Vlaamse Beweging in de Tweede Wereldoorlog, kwam de Vlaamse Beweging in diskrediet. In oktober 1945 werd een eerste Waals Congres gehouden, dat zich uitsprak tegen het unitaire België. Het verkoos een autonoom Wallonië, of zelfs de aanhechting aan Frankrijk. De Vlamingen leerden dat louter demografisch overwicht geen voldoende basis is voor politiek overwicht. In 1950 werd, naar aanleiding van de Koningskwesie (waarover later meer), in een nationale

volksraadpleging de vraag gesteld of Koning Leopold III mocht terugkeren naar België. Een beperkte meerderheid stemde voor de terugkeer van de Koning. Deze meerderheid bestond vooral uit Vlamingen. De Waalse socialisten verzetten zich tegen de terugkeer. Dit verzet bracht België aan de rand van een burgeroorlog en leidde uiteindelijk tot de troonsafstand van Leopold III, ten voordele van zijn zoon Boudewijn. Voor de Vlamingen was het nu duidelijk dat besluitvorming tot stand moet worden gebracht door overleg tussen de taalgemeenschappen.

De Walen vreesden niettemin dat zij in de Belgische Staat in de minderheid zouden worden gesteld. Bovendien begonnen de regio's zich in de periode na de Tweede Wereldoorlog op economisch gebied verschillend te ontwikkelen. Het voorheen florerende Wallonië kwam in een economische terugval. De Walen wantrouwen het nationale economische beleid en streefden naar heropleving door middel van een autonoom economisch beleid.

De Vlamingen anderzijds streefden naar de erkenning van een eigen taal, hun eigen cultuur en eigen onderwijs.

Deze verschillende verzuchtingen zouden vormgeven aan een uniek kenmerk van het latere federale België: een federale staat met twee soorten deelstaten, genaamd 'gemeenschappen' en 'gewesten'. De gemeenschappen beantwoorden aan de Vlaamse verzuchtingen naar autonomie op het gebied van taal, cultuur en onderwijs. De gewesten beantwoorden aan de Waalse verzuchtingen naar economische autonomie.

c. De (voorlopig) zes Staatshervormingen

De huidige federale staatsstructuur kwam tot stand na zes opeenvolgende staatshervormingen. Vijf grote staatshervormingen vergden de herziening van de Grondwet, de voorlaatste herziening was een kleinere hervorming die zonder grondwetsherziening tot stand kon komen. De precieze verschijningsvorm werd niet bepaald door een voorafgaande, algemeen gedeelde en coherente visie, maar door de politieke consensus en mogelijkheden die waren gerezen in het politieke klimaat van dat moment. Aan beide kanten van de taalgrens overheersten daarbij verschillende visies. Aan Franstalige kant bestaat een voorkeur voor een federale staat gebaseerd op drie regio's: een Frans, een Vlaams en een Brussels Gewest. Aan Vlaamse kant staat men daar huiverig tegenover, omdat men Franstalige dominantie vreest indien het overwegend Franstalige Brussel samen met het Waalse Gewest tegenover slechts één Vlaams Gewest zou staan. Daar opteert men voor een federale staat gebaseerd op drie gemeenschappen: een Franse en een Vlaamse Gemeenschap, elk met bevoegdheden in Brussel, zodat de band van Vlaanderen met de Vlamingen in Brussel behouden blijft, en een Duitstalige Gemeenschap. Bovendien hebben sommige Vlaamse partijen een confederaal bestel voor ogen, waarin de gemeenschappen het gehele bestel zouden domineren. De op heden grootste Vlaamse politieke partij ziet dat confederalisme zelfs als een stap naar Vlaamse onafhankelijkheid.

De federalisering van de Belgische Staat is dus het gevolg van een streven naar autonomie, met een sterk centrifugale dynamiek. De opeenvolgende overhevelingen van bevoegdheden waren vooral het resultaat van een fundamenteel wantrouwen tussen de taalgroepen en de moeilijke besluitvorming op federaal niveau. Dit versterkte echter steeds meer de eigenheid van de twee taalgemeenschappen, die eigen politieke partijen, pers- en communicatiekanalen en politieke preferenties opbouwden, wat op hun beurt tot een verder uiteendrijven leidde.

De in 1968 verkozen Constituante nam de eerste en beslissende stap. Enerzijds werden twee cultuurgemeenschappen gecreëerd (nog zonder eigen regering). Anderzijds werd de staat onderverdeeld in drie gewesten, maar de Grondwet delegerde aan de nati-

onale wetgever de bevoegdheid om daarvoor organen te scheppen en hun bevoegdheden te bepalen.

- Institutionele vertegenwoordiging van de taalgemeenschappen

Om tegemoet te komen aan de vrees van de Walen om permanent in de minderheid te worden gesteld, voorziet de Grondwet in een Franse en een Nederlandse taalgroep in het parlement en taalpariteit in de ministerraad. De taalgroepen hebben bijzondere betekenis in de gevallen waarin een wet moet worden gestemd bij bijzondere meerderheid. Bijzondere meerderheidswetten moeten worden gestemd met een meerderheid in elke taalgroep en een tweederdemeerderheid over beide taalgroepen, zodat elke taalgroep een vetorecht krijgt. De Franstalige minderheid wordt ook beschermd in het geval van wetten die met een gewone meerderheid kunnen worden aangenomen: elke taalgroep kan een ‘alarmbel’ luiden wanneer zij vreest dat deze wet de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig in gevaar kan brengen. Die alarmbelprocedure schorst de parlementaire wetgevingsprocedure en leidt tot politiek overleg tussen de taalgemeenschappen (zie par. III.5.2.).

- De gemeenschappen

In 1980 vormde de Constituante de cultuurgemeenschappen om tot gemeenschappen. Deze werden ingericht als autonome deelgebieden, met een eigen regering en aanzienlijk meer bevoegdheden. Een bijzondere meerderheidswet deed hetzelfde voor het Vlaamse en Waalse Gewest. Acht jaar later volgde Brussel en werden de autonomie en de bevoegdheden van de deelgebieden uitgebreid.

De Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap hebben bevoegdheden inzake taal, cultuur, onderwijs en zogenaamde ‘persoonsgebonden’ aangelegenheden.

- De gewesten

De vorming van de gewesten als een tweede categorie van autonome deelstaat, kwam tot stand als antwoord op de Waalse verzuchtingen naar economische autonomie. Bevoegdheidsdomeinen die niet onder de noemer van de gemeenschapsbevoegdheden vallen, kunnen door een bijzondere meerderheidswet, en dus buiten de Grondwet om, overgeheveld worden naar deze Gewesten.

- De officiële erkenning als federale staat en verdere staatsvormingen

In 1993 grepen opnieuw aanzienlijke bevoegdheidsverschuivingen plaats, nu vooral ten voordele van de gewesten, en werd het tweekamerstelsel van de federatie diepgaand hervormd. De Grondwet zegt sindsdien uitdrukkelijk dat België een federale staat is samengesteld uit gemeenschappen en gewesten, en verleent hun een vergaande autonomie voor het buitenlandse beleid. De volgende staatsvormingen hevelde nieuwe bevoegdheden over naar de deelstaten. In 2012 zorgde de zesde staatsvorming voor een nieuwe hervorming van de Senaat, die nu een volwaardige deelstatenkamer werd, maar nauwelijks bevoegdheden overhield.

De gemeenschappen en gewesten hebben elk een eigen parlement (oorspronkelijk Raad genoemd) en regering (oorspronkelijk Executieve genoemd). In Brussel, waar Vlamingen in de minderheid zijn, kregen de Vlamingen gelijkaardige beschermingsmaatregelen als de Franstalige minderheid op federaal niveau. Het Brusselse Parlement werd verdeeld in twee taalgroepen. Wegens de toenemende verfransing van Brussel werd zelfs

een vaste zetelverdeling ingevoerd, om het aantal Vlaamse mandatarissen op peil te houden. Sinds de verkiezingen van 2004 worden 17 van de 89 zetels toegewezen aan de Nederlandse taalgroep en 72 zetels aan de Franse taalgroep.

Omdat federale staten steeds balanceren rond een delicaat machtsevenwicht, worden zij vaak gekenmerkt door regelmatige institutionele hervormingen. Dat is in België niet anders. Nieuwe staatshervormingen zullen dus ongetwijfeld nog volgen. Omdat de Belgische federale staat bipolair van aard is – twee taalgemeenschappen staan tegenover elkaar – ligt het machtsevenwicht echter anders en politiek veel gevoeliger in elkaar dan elders. Op het spel staan niet zozeer federale belangen tegen deelstaatbelangen, maar Franstalige belangen tegen Vlaamse belangen. Franstalige partijen streven vooral naar een stabiel financierings- en solidariteitsmechanisme, een versterking van het Franstalig karakter van Brussel en een bescherming van de belangen van Franstaligen op Vlaams grondgebied, terwijl Vlaamse partijen vooral meer autonomie van de deelgebieden op de agenda hebben staan, de bescherming van de Vlaamse minderheid in Brussel en van het Vlaamse karakter in de randgemeenten rond Brussel.

2. HET GRONDGEBIED

Het grondgebied van België omvat 30.518 km², inclusief de enclave Baarle-Hertog die binnen de Nederlandse staatsgrenzen is gelegen. België is een centraal gelegen land, omgeven door de Noordzee, Nederland, Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en Frankrijk.

De Grondwet deelt het grondgebied in provincies, gemeenten, taalgebieden en gewesten in. Daarnaast voorziet de Grondwet ook in agglomeraties en federaties van gemeenten, maar die zijn in feite niet ingericht, op de agglomeratie Brussel na.

Provincies en gemeenten zijn gedecentraliseerde, lokale besturen met verkozen organen. Er zijn 596 gemeenten, die samen het gehele grondgebied beslaan. De 10 provincies beslaan niet het gehele grondgebied: het taalgebied Brussel-Hoofdstad is onttrokken aan de indeling in provincies.

België telt vier taalgebieden, aldus art. 4 van de Grondwet: het Nederlands taalgebied, het Frans taalgebied, het Duits taalgebied en het tweetalig taalgebied Brussel-Hoofdstad. Het Nederlands taalgebied omvat de vijf Nederlandstalige provincies. Het Frans taalgebied omvat de vijf Franstalige provincies, met uitzondering van een deel van de provincie Luik, dat tot het Duitse taalgebied behoort. Het bestuur is verplicht de taal van het taalgebied te hanteren in de communicatie met de burgers. Alle gemeenten maken deel uit van een taalgebied. In de zogenaamde faciliteitengemeenten (zie hierboven) kunnen burgers echter verzoeken om in de andere taal te communiceren.

De gemeenschappen en gewesten zijn deelstaten met verschillende bevoegdheidspakketten. Het grondgebied van de gemeenschappen en gewesten overlappen elkaar.

Art. 3 van de Grondwet deelt België in drie gewesten in: het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest. Het grondgebied van het Vlaamse Gewest valt samen met het Nederlandse taalgebied. Het grondgebied van het Waalse Gewest valt samen met het Franse taalgebied en het Duitse taalgebied. Het grondgebied van het Brusselse Gewest valt samen met het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Er zijn eveneens drie gemeenschappen, aldus art. 2 van de Grondwet: de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap. Het grondgebied van de Vlaamse Gemeenschap valt samen met het Nederlandse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Het grondgebied van de Franse Gemeenschap valt samen

met het Franse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap valt samen met het Duitse taalgebied.

Er zijn dus territoriale overlappingsen tussen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap; tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en het Brusselse Gewest; tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest; en tussen het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

3. DE BEVOLKING

Op 1 januari 2017 telde België 11.322.088 inwoners. Een meerderheid daarvan, goed voor ongeveer 58%, woont in het Vlaamse taalgebied. Ongeveer 32% woont in het Waalse Gewest. Daartussen bevinden zich ook de inwoners van het Duitse taalgebied, die samen minder dan 1% van de totale bevolking uitmaken. De resterende 10% woont in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. In 1830 was de grote meerderheid van de Brusselse inwoners nog Nederlandstalig. Vandaag is dat wellicht – naargelang de bron – nog zo'n 5 tot 15%.

Hieruit volgt dat de Vlamingen de meerderheid van de Belgische bevolking uitmaken, maar dat zij een minderheid vormen in Brussel. Dat heeft gevolgen voor de institutionele inrichting van België. Op federaal niveau zijn waarborgen ingebouwd voor de Franse minderheidsgroep. In het Brusselse Gewest zijn waarborgen ingebouwd voor de Vlaamse minderheid. Voorts blijkt dat de zeer beperkte groep van Duitstalige inwoners relatief grote autonomie heeft gekregen, aangezien de Duitstalige Gemeenschap een autonome deelstaat vormt. Het beperkt demografisch en politiek gewicht van de Duitstaligen heeft wel tot gevolg dat zij een minder gunstig statuut genieten dan de andere taalgroepen: zij vormen geen afzonderlijke taalgroep in het federale parlement en beschikken niet over vetorechten. Als Gemeenschap genieten zij pas sinds de zesde staatshervorming over de (zeer beperkte) grondwetgevende autonomie waarover het Waalse Gewest en de Franse en Vlaamse Gemeenschap reeds lang beschikken.

Ongeveer 90% van de inwoners in België draagt de Belgische nationaliteit. De (geregistreerde) vreemdelingen zijn in aantal ongeveer gelijk verdeeld tussen de drie Gewesten, maar het Brusselse Gewest is relatief gezien het meest belast. Dat heeft onder meer te maken met zijn internationaal statuut en vooral met de aanwezigheid van de Commissie en het Parlement van de Europese Unie in Brussel.

Vreemdelingen hebben stemrecht voor de samenstelling van de gemeenteraden. Voor de andere politieke rechten is echter in principe de Belgische nationaliteit vereist, aldus art. 8 Grondwet. Men is Belg krachtens de wet, op grond van de nationaliteit van een ouder, op grond van adoptie, of op grond van geboorte in België – telkens onder bepaalde voorwaarden.

Vreemdelingen kunnen de Belgische nationaliteit op verschillende manieren verwerven.

Dat kan in de eerste plaats door een nationaliteitsverklaring of door een nationaliteitskeuze, wanneer men bepaalde, bij wet omschreven banden heeft met België, bijvoorbeeld wanneer men in België geboren is en er sindsdien zijn hoofdverblijfplaats heeft, wanneer een ouder op de dag van de verklaring Belg is, of wanneer men reeds sinds lange tijd in België woont. Daarnaast kan men ook Belg worden door het huwelijk met een Belg, op voorwaarde dat men reeds gedurende een bepaalde periode samenwoont. Ten slotte kan men tot Belg naturaliseren, wat een gunstmaatregel is die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt verleend.

Men kan de staat van Belg ook weer verliezen, bijvoorbeeld door afstand of door een gerechtelijke beslissing, of wanneer men in het buitenland is geboren en daar woont tussen 18 en 28 jaar, zonder intussen een verklaring af te leggen dat men de Belgische nationaliteit wou behouden.

II. Bronnen van grondwettelijk recht

I. MATERIËLE BRONNEN VAN GRONDWETTELIJK RECHT: STAATSRECHTELIJKE PRINCIPES

Het grondwettelijke recht wordt beheerst door een aantal staatsrechtelijke principes, die de inrichting van de publieke instellingen beheersen. Volgens deze principes is België een representatieve democratie, een rechtsstaat, een federale staat en een grondwettelijke staat die beheerst wordt door de scheiding der machten. De formele Grondwet noemt deze principes niet allemaal uitdrukkelijk. Wanneer dat wel gebeurt, duidt dit eerder op een ommekeer, of op het feit dat dit principe niet als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Zo vermeldt art. 1 Grondwet sinds 1993 dat België een federale staat is, ter uitdrukkelijke bevestiging van een evolutie die enkele decennia eerder werd ingezet.

1.1. *België is een representatieve democratie*

De Belgische Staat werd in 1831 ingericht als een representatieve democratie. Dat gebeurde vooral als een reactie tegen het als verdrukkend ervaren bewind van Koning Willem I in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Dat leidde tot de versterking van de wetgevende macht en de consecratie van het legaliteitsbeginsel in de Belgische Grondwet. De term 'democratie' komt in de Belgische Grondwet niet voor. Wel stemde de Constituant in 1830 reeds een Decreet van 22 november 1830 over de regeringsvorm, waarin de 'grondwettige *vertegenwoordigende* alleenheersing, onder een erfelijk hoofd' als regeringsvorm werd gekozen. Die keuze voor een vertegenwoordigende of representatieve democratie, wordt verder uitgewerkt in de Grondwet, die de regels bepaalt voor de verkiezing van het parlement en aan de wetgevende macht de primaire wetgevende bevoegdheid geeft.

De grondwetgever legt evenwel de bron van soevereiniteit niet bij het parlement, noch bij het volk, maar bij de natie. Volgens art. 33 Grondwet gaan alle machten uit van de natie. Daarmee wordt verwezen naar het concept van nationale soevereiniteit zoals dat in Frankrijk werd ontwikkeld op basis van de ideeën van Sièyes. De met rede begiftigde kiezers stellen een vertegenwoordigend orgaan aan, dat door verlichte discussies een beredeneerde nationale wil vastlegt. Daaruit vloeit een functioneel concept van stemrecht voort, dat de toegang tot de politieke macht in handen houdt van de bezittende elite. De idee van referenda of directe democratie is hiermee in strijd.

De idee van één en ondeelbare natie waarin alle macht besloten ligt, is intussen door de Grondwet zelf achterhaald, door de opsplitsing in taalgebieden, taalgroepen en deelstaten. Ook het stemrecht is geëvolueerd naar een algemeen enkelvoudig stemrecht. De parlementsleden vertegenwoordigen enkel volgens de Grondwet nog de gehele natie. In werkelijkheid vertegenwoordigen zij de concrete bevolking, en leggen zij vooral verantwoording af ten aanzien van hun kiespubliek. Doordat de politieke partijen in de loop der tijd geregionaliseerd zijn en België nauwelijks nog nationale politieke partijen kent en doordat de kieskringen samenvallen met de grenzen van de gewesten, komt dit erop neer

dat Franse en Vlaamse politici voornamelijk voor hun eigen taalgemeenschap optreden. Dat werkt ‘communautaire’ radicalisering in de hand, waarbij politieke partijen harde standpunten innemen over vraagstukken die betrekking hebben op de eigen taalgemeenschap.

De verdeeldheid tussen de taalgroepen heeft van België een consensusedemocratie gemaakt. Op federaal niveau wordt de Franstalige minderheid beschermd door allerlei mechanismen die overleg tussen de taalgroepen noodzakelijk maakt: de regering is paritair samengesteld uit beide taalgroepen, voor sommige materies is een meerderheid in elke taalgroep vereist en beschikt elke taalgroep dus over een vetorecht, en elke taalgroep evenals de gemeenschaps- en gewestparlementen kunnen de parlementaire procedure schorsen indien zij van mening zijn dat een voorliggend wetsvoorstel de belangen van hun gemeenschap kan schaden.

In dit concept zijn referenda nog steeds uit den boze, omdat zij geen rekening houden met de (structurele) minderheidsgroep. Het schrikbeeld is nog steeds de in het historisch overzicht reeds vermelde volksraadpleging – eigenlijk een plebisciet – die in 1950 werd gehouden over de vraag of de in diskrediet geraakte Koning Leopold III kon terugkeren. Die volksraadpleging legde een kloof tussen de taalgemeenschappen bloot en bracht het land in crisis. Sinds de zesde staatsvorming zijn de gewesten wel bevoegd om volksraadplegingen te houden binnen hun bevoegdheidspakket. Dat geldt niet alleen voor het homogene Vlaamse en Waalse Gewest, maar ook voor het tweetalige Brusselse Gewest. Tot nog toe maakten de gewesten hiervan geen gebruik.

Het representatief karakter van de Belgische democratie betekent echter niet dat wetten die door het parlement gestemd worden, per definitie legitiem zijn. Volgens een deliberatief concept van democratie zijn wetten legitiem wanneer ze het resultaat zijn van een integrale en transparante belangenafweging. In België is het Grondwettelijk Hof bevoegd om de proportionaliteit te toetsen van formele wetten, wat neerkomt op een toetsing van het zorgvuldig en beredeneerd karakter van wetten.

1.2. *België is een rechtsstaat*

De Belgische Grondwet vermeldt niet uitdrukkelijk dat België een rechtsstaat is. In 1831 werd echter reeds de primauteit van de Grondwet vooropgesteld en werden besluiten van bestuur en regering bovendien onderworpen aan rechterlijke toetsing. In 1946 werd daarnaast de Raad van State opgericht, waartoe elke belanghebbende toegang heeft om de vernietiging te vorderen van individuele of algemene bestuursbesluiten.

Het legaliteitsbeginsel krijgt in de Grondwet een voorname plaats. Dat betekent in de eerste plaats dat het bestuur enkel kan optreden op basis van een wettelijke (of grondwettelijke) rechtsgrond en dat zijn besluiten steeds in overeenstemming moeten zijn met de Grondwet. Het betekent voorts dat de Grondwet vereist dat sommige materies – bijvoorbeeld straffen, belastingen, onderwijs – geregeld moeten worden bij wet. Volgens het Grondwettelijk Hof betekent dit dat het parlement zich minstens over de essentie van de regeling moet uitspreken.

Rechters werden niet geacht om formele wetten te toetsen. In 1971 bracht het Hof van Cassatie echter het Smeerkaasarrest uit, waarin het de voorrang van het rechtstreeks werkende internationale en Europese Gemeenschapsrecht proclameerde. Sindsdien zijn alle rechters bevoegd om formele wetten aan internationale rechtsregels te toetsen.

De omvorming van België tot een federale staat leidde bovendien tot de oprichting van een Grondwettelijk Hof, dat formele wetten kan toetsen na een prejudiciële vraag

van een rechter of na een vernietigingsberoep. Oorspronkelijk was de bevoegdheid van dit Hof – bij aanvang Arbitragehof genoemd – beperkt tot de louter federale functie: het beslechten van bevoegdheidsconflicten tussen federale overheid en deelgebieden. In de loop der tijd breidden de toegang tot en de bevoegdheden van het Hof echter uit. Zoals verder nog wordt besproken, is het vandaag een quasi-volledig Grondwettelijk Hof, dat vooral optreedt om de proportionaliteit van formele wetten en de eerbiediging van grondrechten te toetsen.

Uit het voorgaande volgt dat alle overheden in België, zowel het bestuur als de formele wetgever, onderworpen zijn aan hogere rechtsregels. De rechter ziet bovendien toe op de naleving van hoger recht, ook indien het gaat om wetten die door het parlement zijn gestemd.

1.3. *België is een federale staat*

Dat België een federale staat is, wordt wel uitdrukkelijk in de Grondwet vermeld (art. 1 Grondwet). In het historisch overzicht werd de evolutie van de Belgische eenheidsstaat naar een federale staat reeds vermeld.

a. Algemene kenmerken van de federale staat

Een federale staat wordt gekenmerkt door een dynamisch evenwicht tussen autonomie van de deelstaten en samenhang van de federale staat, tussen diversiteit en eenheid. Dit brengt in het algemeen mee dat bevoegdheden verdeeld worden, dat de deelstaten over zelfstandige regelgevende en uitvoerende bevoegdheid beschikken, dat zij participeren in de federale besluitvorming, minstens voor die materies die op hen betrekking hebben en dat de federale staat beschikt over middelen om de samenhang in het beleid en de eenheid naar buiten toe te verzekeren. Deze elementen van autonomie en bevoegdheidsverdeling, participatie en samenhang, komen ook voor in de Belgische staatsstructuur. Dat wordt verderop nog besproken.

b. Specifieke kenmerken van de Belgische federale staat

De Belgische federale staat wordt gekenmerkt door een aantal specifieke eigenschappen. Zoals hiervoor vermeld, bestaat hij uit twee soorten deelstaten, die elkaar overlappen. Sommige eigenschappen maken van België bovendien een weinig stabiele federale staat.

Zijn bipolaire aard – het feit dat de gehele staatsinrichting uiteindelijk draait om twee taalgemeenschappen die tegenover elkaar staan – leidt tot een conflictmodel. Zijn centrifugale karakter – het feit dat de oorspronkelijke eenheidsstaat uiteenvalt in verschillende deelstaten – geeft een dynamiek die gericht is op een steeds verder uiteendrijven. Dat wordt versterkt door het feit dat de overheveling van bevoegdheden meestal het gevolg was van de vaststelling dat de twee taalgemeenschappen op federaal niveau niet meer tot overeenstemming kwamen en de besluitvorming daardoor werd geblokkeerd. Mede daarom worden bevoegdheden op basis van exclusiviteit verdeeld.

Ten slotte is de Belgische federale staat asymmetrisch. De verschillende visies tussen Franstaligen en Vlamingen op de gewenste structuur van het federale België ligt daaraan ten grondslag: de Franstaligen leggen de klemtoon op de gewesten, de Vlamingen op de gemeenschappen. Als gevolg daarvan zijn de instellingen van het Vlaamse Gewest gefusioneerd met die van de Vlaamse Gemeenschap, terwijl aan Franstalige kant nog afzonderlijke parlementen en regeringen bestaan voor enerzijds de Franse Gemeenschap en anderzijds het Waalse Gewest. Aan Franstalige kant kan men dan weer de Franse Ge-