

KRACHTLIJNEN VAN HET BELGISCH STAATSRECHT

DAAN BIJNENS & JAN THEUNIS
M.M.V. BRITT VASTMANS

OWL PRESS
LEGAL

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	10
DEEL I. DE BASISBEGINSELEN VAN DE BELGISCHE GRONDWET	13
Inleiding	14
Hoofdstuk 1. De oorsprong van de Belgische Grondwet	15
1.1 Wat is een grondwet?	15
1.2 Het ontstaan van de Belgische Grondwet	16
1.3 De inhoud van de Belgische Grondwet	18
Hoofdstuk 2. De formele Grondwet	20
2.1 De strikte herzieningsprocedure	20
2.2 De coördinatie van de Grondwet	27
2.3 De structuur en indeling van de Belgische Grondwet	29
Hoofdstuk 3. De materiële en de levende Grondwet	33
3.1 De bijzondere meerderheidswetten	33
3.2 Deconstitutionalisering	35
3.3 Grondwettelijke beginselen	35
3.4 Grondwettelijke rechtspraak	36
3.5 Grondwettelijke gewoonten	37
Hoofdstuk 4. De grondbeginselen van de Belgische staatsstructuur	39
4.1 Parlementaire monarchie	39
4.2 Scheiding der machten	43
4.3 Democratische rechtsstaat	46
4.4 Samengestelde rechtsorde	60
Hoofdstuk 5. De beginselen met grondwettelijke waarde	84
5.1 Het rechtszekerheidsbeginsel	84
5.2 Het wettigheidsbeginsel	88
5.3 Het gelijkheidsbeginsel	94

DEEL II. DE GRONDWETTELIJKE MACHTEN EN DE REGELGEVENDE BEVOEGDHEIDSVERDELING	97
Inleiding	98
Hoofdstuk 1. De scheiding der machten in de Grondwet	99
1.1 Inleiding, situering en context	99
1.2 Flarden van constitutionele verankering (art. 33 e.v. Gw.)	100
1.3 De wetgevende macht (art. 36 Gw.)	101
1.4 De uitvoerende macht (art. 37 Gw.)	102
1.5 De rechterlijke macht (art. 40 Gw.)	102
1.6 De deelstatelijke machten	103
Hoofdstuk 2. De federale wetgevende macht	104
2.1 Inleiding	104
2.2 De Kamer van volksvertegenwoordigers	105
2.3 De Senaat	109
2.4 De taalgroepen in het federaal parlement	111
2.5 Het statuut van de federale parlementsleden	112
2.6 Bevoegdheden van de federale wetgevende macht	114
Hoofdstuk 3. De federale uitvoerende macht	140
3.1 Inleiding	140
3.2 Samenstelling van de federale uitvoerende macht	140
3.3 Bevoegdheden van de uitvoerende macht	146
3.4 De regeringsvorming of -formatie	149
3.5 Het ontslag van de regering	152
3.6 De regering in lopende zaken	154
Hoofdstuk 4. Beginselen van de regelgevende taakverdeling	157
4.1 Inleidend: regelgeven, wetgeven, uitvoeren, wettigheidsbeginselen...	157
4.2 De uitgangspunten van de regelgevende taakverdeling	159
4.3 Het formele wettigheids- of legaliteitsbeginsel	163
4.4 De bijzondere machtenwet	166
4.5 De inhoudelijke component van het wettigheidsbeginsel	167
4.6 De (sub)delegatie van verordenende bevoegdheid	168
4.7 Het wettigheidsbeginsel ten aanzien van de uitvoerende macht	169

DEEL III. DE FEDERALE STAAT EN DE HORIZONTALE BEVOEGDHEIDSV	173
Inleiding	174
Hoofdstuk 1. De kenmerken van het Belgisch federalisme	175
1.1 De middelpuntvliedende kracht van het federalisme	175
1.2 Een tweeledig en asymmetrisch federalisme	176
1.3 De autonomie van de deelgebieden	178
1.4 Het toegewezen karakter van de bevoegdheden van de deelgebieden	179
Hoofdstuk 2. De evolutie van het federalisme en de deelstatelijke instellingen	182
2.1 Korte geschiedenis: de taalgebieden als voorloper, de aanloop naar het federalisme en het ontstaan van de deelgebieden	182
2.2 De taalgebieden	187
2.3 De deelstatelijke instellingen	191
2.4 Een bijzonderheid: Brussel	206
2.5 De asymmetrische organisatie van de deelstatelijke instellingen	214
Hoofdstuk 3. De horizontale bevoegdheidsverdeling	219
3.1 Inleiding	219
3.2 Autonomiekenmerken van de bevoegdheden van de deelgebieden	219
3.3 Uitgangspunt: exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling	222
3.4 Uitzonderingen op de strikt exclusieve bevoegdheidsverdeling	225
3.5 Technieken van bevoegdheidsuitbreiding en van algemene bevoegdheidsbegrenzing	229
3.6 De materieële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten	232
3.7 De instrumentele bevoegdheden	239
3.8 De territoriale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten	242
3.9 Een bijzonderheid: de gemeenschapsbevoegdheden in Brussel	244
3.10 Mechanismen van samenwerking (coöperatief federalisme)	246
3.11 De financiering	251
3.12 De bevoegdheids- en belangenconflicten	252

DEEL IV. DE GRONDRECHTEN	257
Inleiding	258
Hoofdstuk 1. Algemene kenmerken	259
1.1 Categorieën van grondrechten	259
1.2 Bronnen van grondrechten	260
1.3 Draagwijdte van grondrechten	261
1.4 Toepassingsgebied van grondrechten	263
Hoofdstuk 2. Overzicht van de grondrechten	264
2.1 Recht op leven	264
2.2 Verbod van foltering	265
2.3 Gelijkheidsbeginsel	266
2.4 Politieke rechten	270
2.5 Klassieke vrijheden	271
2.6 Recht op privacy	279
2.7 Rechten en vrijheden inzake onderwijs	282
2.8 Recht op een eerlijk proces	284
2.9 Economische, sociale en culturele rechten	291
Hoofdstuk 3. Afdwingbaarheid van grondrechten	296
3.1 Internrechtelijke afdwingbaarheid	296
3.2 Supranationale afdwingbaarheid	296
Hoofdstuk 4. Bescherming van minderheden	300
4.1 Op internationaal vlak	301
4.2 Op nationaal vlak	302

DEEL V. DE RECHTSBESCHERMING	307
Inleiding	308
SUBDEEL I. DE RECHTERLIJKE MACHT	309
Hoofdstuk 1. De rechterlijke macht in organieke en in functionele zin	310
Hoofdstuk 2. Het onderscheid tussen het subjectief en het objectief contentieux	311
2.1 Subjectieve geschillen	311
2.2 Objectieve geschillen	314
2.3 De kwalificatie van een geschil tussen een burger en een overheid	314
Hoofdstuk 3. De op- en inrichting van rechtscolleges	316
Hoofdstuk 4. De rechterlijke macht in organieke zin	318
4.1 Algemeen	318
4.2 Bevoegdheid	318
4.3 Het statuut van de rechter: de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht	321
4.4 De werking van de rechterlijke macht	324
4.5 De Hoge Raad voor de Justitie	325
Hoofdstuk 5. De rechterlijke macht in functionele zin	327
5.1 Algemeen	327
5.2 De administratieve rechtscolleges	327
SUBDEEL II. DE RECHTSBESCHERMING TEGEN DE OVERHEID	331
Inleiding	332
Hoofdstuk 1. De Raad van State	334
1.1 Ontstaan	334
1.2 Samenstelling	335
1.3 Bevoegdheid	335

Hoofdstuk 2. Het Grondwettelijk Hof	347
2.1 Inleiding	347
2.2 De ontstaansgeschiedenis van het Grondwettelijk Hof	347
2.3 De bijzondere aard van het Grondwettelijk Hof	347
2.4 De samenstelling van het Grondwettelijk Hof	348
2.5 De bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof	350
2.6 De procedure bij het Grondwettelijk Hof	359
Hoofdstuk 3. De gewone hoven en rechtbanken	372
3.1 Rechtsbescherming tegen de uitvoerende macht	372
3.2 Rechtsbescherming tegen de wetgevende macht	382
DEEL VI. OVERIGE TOPICS	387
Hoofdstuk 1. De buitenlandse betrekkingen	389
Hoofdstuk 2. De financiën	393
2.1 De grondwettelijke beginselen inzake belastingen	393
2.2 De begroting	394
2.3 Het Rekenhof	395
Hoofdstuk 3. De scheiding van kerk en staat	396
Hoofdstuk 4. De gewapende macht	398
Hoofdstuk 5. De noodtoestand	399

VOORWOORD

Het boek dat voor u ligt, kende een lange aanloop. Onze samenwerking begon in 2014, toen we op exact dezelfde dag, 1 september, onze carrière aan de Universiteit Hasselt begonnen. De eerste ondergetekende als mandaatassistent, de tweede als gastdocent. Onze gezamenlijke opdracht bestond erin het vak staatsrecht vorm te geven. De assistent werd in de loop der jaren collega-docent aan de Universiteit Hasselt, maar ook aan de Universiteit Gent, en het aantal studenten dat we wegwijs hebben gemaakt in het staatsrecht valt inmiddels niet meer bij te houden.

Geleidelijk groeide het idee om een eigen cursus te maken. Dat is ook precies wat het geworden is: een cursus (op bachelorniveau) en geen handboek. Meer zelfs, die cursus is schatplichtig aan de bestaande handboeken staatsrecht, in de eerste plaats dat van André Alen en Koen Muylle, waarvan we de compendium-uitgave geruime tijd als leidraad mochten gebruiken, maar ook de andere handboeken waren herhaaldelijk een bron van inspiratie. Wij zijn de auteurs daarvan bijzonder erkentelijk.

De eerste kiemen van de cursus dateren van de pandemiejaren. Waarom die vertraging niet ten goede benutten? Tegelijk hadden we het geluk een beroep te kunnen doen op een talentvolle studente, Britt Vastmans, die als student-onderzoekster de eerste jaren meewerkte aan het project en een ontwerp schreef voor het eerste, derde en vijfde hoofdstuk. Ondertussen versnelde de tijd alweer, maar het voordeel was dat wij niet meer van een wit blad moesten beginnen. Een bijkomend voordeel was dat zij met de blik van een studente schreef, wat voor ons – en finaal voor de lezer – bijzonder waardevol bleek te zijn. Britt is ondertussen een talentvolle advocate. Wij zijn ontzettend dankbaar voor haar medewerking.

De foto op de cover toont een fragment van een beeld van Leopold I, die met zijn hand op de gloednieuwe Grondwet de eed aflegt als eerste Koning der Belgen. Het beeld is gemaakt door Guillaume Geefs en was bestemd voor het Paleis der Natie, de zetel van het Parlement van het Koninkrijk België. De Grondwet zelf, bijna 200 jaar oud nu, is mee geëvolueerd met de tijd en daardoor gevarieerder, gevulder en (nog) moderner geworden dan in 1831 het geval was. Het was onze betrachting de krachtlijnen van die Grondwet op een bevattelijke manier weer te geven. Het is onze hoop de lezer daarmee wegwijs – en wie weet zelfs warm – te maken in en voor het Belgisch staatsrecht.

Het is onze ambitie, ten slotte, om het boek ook up-to-date te houden, door het regelmatig bij te werken (nu is dat tot 31 juli 2026). Opmerkingen, vragen, suggesties, verbeterpunten en ook gewoon aanmoedigingen zijn daarom meer dan welkom!

Daan Bijmens (daan.bijmens@uhasselt.be)

Jan Theunis (jan.theunis@uhasselt.be)

DEEL I

DE BASIS-
BEGINSELEN VAN
DE BELGISCHE
GRONDWET

INLEIDING

¹ In het eerste deel van deze cursus maken we kennis met het staatsrecht, de Belgische Grondwet en een aantal algemene beginselen van het Belgisch staatsrecht. Dit inleidende deel gaat in op basisbegrippen die in de overige delen van deze cursus verder zullen worden uitgediept. In Hoofdstuk 1 staan we stil bij het grondwetsbegrip en besteden we aandacht aan het ontstaan en de relevantie van de Belgische Grondwet. In Hoofdstukken 2 en 3 staan de formele en de materiële grondwet centraal en gaan we in op de bronnen van het staatsrecht. In Hoofdstuk 4 komen verschillende fundamentele beginselen en uitgangspunten aan bod die aan de basis liggen van de Belgische staatsstructuur. We hebben het onder meer over de parlementaire monarchie, de scheiding der machten, de democratische rechtsstaat en de samengestelde rechtsorde. Het is tegen deze achtergrond dat heel wat andere leerstukken binnen het staatsrecht moeten worden gesitueerd. Tot slot behandelt Hoofdstuk 5 enkele beginselen met grondwettelijke waarde zoals het rechtszekerheidsbeginsel, het wettigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

HOOFDSTUK 1. DE OORSPRONG VAN DE BELGISCHE GRONDWET

1.1 Wat is een grondwet?

² Een grondwet kan worden beschouwd als het fundament of de juridische grondslag van een staat. Het is de hoogste en belangrijkste nationale wetgeving waarin de fundamentele beginselen en de krachtlijnen van de staatsstructuur zijn opgenomen. Zo bevat de Belgische Grondwet enerzijds basisregels over de institutionele organisatie en de werking van de staat, zoals de samenstelling en de bevoegdheden van de verschillende staatsmachten. Anderzijds bevat zij ook de fundamentele rechten van de burgers en regels over de verhouding tussen de instellingen en de burgers.

De inhoud van de grondwet weerspiegelt doorgaans de politieke, demografische en maatschappelijke geschiedenis van het land. De grondwet kan dan ook niet los worden gezien van de historische context waarin ze tot stand is gekomen of waarin ze werd gewijzigd. Als gevolg van bepaalde gebeurtenissen uit het verleden steunt zij vaak op uitgangspunten die daardoor in die staat als essentieel worden beschouwd. De Belgische Grondwet bevat bijvoorbeeld bepalingen die duidelijk een reactie zijn tegen het bewind binnen het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden dat aan de Belgische onafhankelijkheid voorafging (*infra* nr. 7).

³ Zoals vele andere grondwetten is de Belgische Grondwet¹ eerder een beknopt geheel van algemeen geformuleerde bepalingen en uitgangspunten. Het gaat om een abstracte tekst, waarin de regels doorgaans niet tot in detail werden uitgewerkt. Die basisregels vinden verder invulling en concretisering in wetgeving en rechtspraak, maar ook in grondwettelijke beginselen en gewoonten. In het licht hiervan kan een onderscheid worden gemaakt tussen de formele en de materiële of levende grondwet (*zie infra* Hoofdstuk 2 en 3 van Deel I).

De Belgische Grondwet is in de eerste plaats een grondwet in formele zin. Een grondwet in formele zin is ‘het geheel van rechtsregels waarvan de goedkeuring aan strakkere regels is gebonden dan wat voor de wetten geldt en waarvoor een specifieke wijzigingsprocedure moet worden gevolgd’.² Het bijzondere gezag van die grondwettelijke regels vloeit voort uit twee elementen:

- Ten eerste kan de Grondwet slechts worden gewijzigd via een bijzondere en strikte procedure (*infra* nr. 13).
- Ten tweede zijn de formele grondwetsbepalingen hiërarchisch gezien de hoogste rechtsregels in het nationale rechtssysteem, waarmee alle lagere rechtsregels in overeenstemming moeten zijn.

¹ De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994.

² J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 76.

De voorschriften uit de Belgische Grondwet maken daarnaast ook deel uit van de materiële grondwet. Bij een grondwet in materiële zin ligt de nadruk niet op de tekst waarin de regels zijn opgenomen maar op de inhoud en het belang van de regels. Meer bepaald gaat het over *‘het geheel van fundamentele regelen, die de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking der gezagsinstanties, hun onderlinge verhoudingen en hun verhouding tot de rechtsonderhorigen, én de grondrechten van deze laatsten bepalen’*.³

4 Naar de grondwet in formele zin wordt verwezen als het gaat over de (geschreven) bepalingen die in de eigenlijke formele tekst van de Belgische Grondwet zelf terug te vinden zijn.

De Belgische grondwet in materiële zin gaat verder dan enkel de voorschriften van de formele Grondwet. Niet alle fundamentele regels met betrekking tot de organisatie van de staatsstructuur en de samenstelling, werking en bevoegdheden van de instellingen staan in de (formele) Grondwet. Zij zijn soms terug te vinden in bijzondere meerderheidswetten of zelfs gewone wetten. Die voorschriften maken ook deel uit van de materiële grondwet.⁴ Daarom is het belangrijk beide begrippen goed van elkaar te onderscheiden.

Naast dit onderscheid is er ook nog sprake van de ‘levende’ grondwet. Die verwijst naar regels die noch in de Grondwet, noch in bijzondere meerderheidswetten en andere wetgeving (de materiële grondwet) te vinden zijn, maar die toch deel uitmaken van de grondwet in de brede zin van het woord. Het begrip duidt op de ongeschreven regels zoals de grondwettelijke beginselen, de grondwettelijke rechtspraak en de grondwettelijke gewoonten die aan de basis van de Grondwet liggen of deze verder concretiseren. Zo staat de scheiding der machten niet met zoveel woorden in de Belgische Grondwet, maar uit de rechtspraak blijkt dat het een grondwettelijk beginsel is dat aan de grondslag ligt van tal van andere grondwetsbepalingen.

5 Hoewel de regels in de (formele) Grondwet op algemene wijze zijn geformuleerd, doet dit geen afbreuk aan het bindende karakter ervan. De Grondwet is dan ook geen louter symbolische tekst. Ze blijft niet beperkt tot een ideaalbeeld van hoe de staat er zou moeten uitzien. Integendeel, het gaat om rechtsregels die juridisch afdwingbaar zijn en waarvan de naleving aan een rechterlijke controle onderworpen is.

1.2 Het ontstaan van de Belgische Grondwet

6 Een korte terugblik op het ontstaan van de Belgische Grondwet in de periode 1830-1831 is nuttig om de huidige constitutionele structuur van België en de Belgische Grondwet beter te begrijpen.⁵

3 A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Wolters Kluwer, 2014, 111.

4 Het aandeel van de materiële grondwet binnen het geheel aan fundamentele regels van het staatsrecht die de staatsstructuur organiseren neemt toe. Die tendens wordt deconstitutionalisering genoemd (zie *infra* nr. 43).

5 Zie hierover meer in detail, o.a. G. DENECKERE, B. DE WEVER en T. DE PAEPE, *Een geschiedenis van België*, Academia Press, 2020; M. REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, Lannoo, 2020; J. OP DE BEECK, *Het verlies van België*, Horizon, 2019.

In de periode van 1815 tot 1830, die voorafging aan de Belgische onafhankelijkheid, maakte België deel uit van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. De toenmalige vorst van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, Willem I, bestuurdde zijn koninkrijk op absolutistische wijze. Doorheen de jaren werd de onvrede over zijn beleid steeds groter bij de burgers. Ze uitten onder andere hun ongenoegen over de afschaffing van de parlementaire ministeriële verantwoordelijkheid, die ertoe leidde dat ministers enkel nog verantwoording moesten afleggen aan de koning zelf (en niet aan het parlement).

Ook de keuze van de koning om zichzelf de residuaire bevoegdheden voor te behouden stuitte op veel kritiek. Dit zorgde ervoor dat alle bevoegdheden die de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden niet uitdrukkelijk aan een andere macht toekende, aan de koning toekwamen. Hierdoor bleef de tussenkomst van de volksvertegenwoordigers in het parlement beperkt, waardoor koning Willem I zeer veel macht kon uitoefenen. Hij regeerde bij koninklijk besluit en werd daarbij nauwelijks gebonden door grondwettelijke of andere beperkingen. Voorts gaf hij zichzelf de bevoegdheid om die bestuurshandelingen te onttrekken aan de rechterlijke controle wanneer hij dat wenste.

Vanuit katholieke hoek in het zuiden van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (het huidige België) kwam bovendien kritiek op de godsdienstneming. Zo bemoeide de koning zich bijvoorbeeld met het benoemen van de bedienaren van de eredienst. De Franstalige liberalen van hun kant waren ontstemd over de gevoerde taalpolitiek, die tot doel had het Nederlands als officiële taal te hanteren op school, in gerechtszaken en op bestuurlijk vlak, maar ook de verregaande inperkingen op de grondrechten werden sterk bekritiseerd. Als gevolg hiervan besloten de katholieken en de Franstalige liberalen in 1828 zich, ondanks hun tegenstellingen, te verenigen om samen een eisenprogramma op te stellen en een politieke hervorming na te streven. Dit is het zogenaamde ‘monsterverbond’.

7 De onvrede over het beleid van Willem I bereikte een hoogtepunt in september van het jaar 1830. Na een opvoering van de opera *De Stomme van Portici* in de Muntschouwburg, eind augustus, ontstonden er rellen in Brussel. De Brusselse opstandelingen gingen een gewapende confrontatie aan met het regeringsleger. Ze kregen steeds meer steun waardoor de opstand uitbreidde. Dit resulteerde in een nationale opstand en een strijd met het leger van Willem I, dat uiteindelijk de aftocht moest blazen.



[Hoe ontketende een opera in de Muntschouwburg de Belgische Revolutie?](#)
Scan de QR-code en duik in de geschiedenis.

Al tijdens de gevechten kwam een revolutionaire regering tot stand (het ‘Voorlopig Bewind’ of de ‘Tijdelijke Regering’ genoemd) die de macht van Willem I overnam en die kort daarop, op 4 oktober 1830, de Belgische onafhankelijkheid uitriep. Als gevolg hiervan installeerde de tijdelijke regering een parlement, het Nationaal Congres (ook Volksraad genoemd). Het Nationaal Congres werd op 3 november 1830 verkozen. Als grondwetgevende vergadering had het

Congres de opdracht om het ontwerp van de grondwet van de Grondwetscommissie te bespreken en te stemmen. Uiteindelijk werd de Belgische Grondwet op 7 februari 1831 door het Nationaal Congres aangenomen en bekrachtigd. De nieuwe grondwet was in verschillende opzichten een reactie op het constitutionele systeem van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.⁶

8 Verschillende grondwetsbepalingen van de Belgische Grondwet van 1831 zijn immers ingegeven vanuit de bezorgdheden die rezen uit verschillende gebeurtenissen onder ‘het Hollands Bewind’. Zo hebben de misbruiken van Willem I er bijvoorbeeld toe geleid dat de grondwetgevende vergadering zich wantrouwig opstelde ten opzichte van de uitvoerende macht, waardoor de Grondwet de macht en bevoegdheden die aan de Koning en de uitvoerende macht werden toevertrouwd, strikt heeft afgebakend (*infra* nr. 9).

De Belgische Grondwet bevat dus verschillende artikelen die een reactie vormen tegen het regime van Willem I. Niet enkel de beperking van de bevoegdheden van de Koning in artikel 105 van de Grondwet is hiervan een illustratie, maar ook de ministeriële verantwoordelijkheid (art. 88 en 101 Gw.) en het rechterlijke wettigheidstoezicht ten aanzien van besluiten en reglementen (art. 159 Gw.) zijn voorbeelden van reacties op het regime van Willem I. Hetzelfde geldt voor het verbod voor de overheid om zich te bemoeien met de benoeming van bedienaren van de erediensten (art. 21 Gw.) en de bescherming van de taalvrijheid (art. 30 Gw.).

Toch is het niet voldoende om enkel naar de situatie van 1830-1831 te kijken om de huidige Grondwet goed te begrijpen. Sinds die tijd hebben nog tal van historische en maatschappelijke ontwikkelingen plaatsgevonden die een invloed hebben gehad op de wijze waarop de Grondwet er vandaag uitziet. Voorbeelden hiervan zijn: de uitbreiding van het stemrecht, de evolutie van een zogenaamde nachtwakersstaat (waarin de overheid slechts minimaal ingrijpt in het maatschappelijk leven) naar een meer sociale verzorgingsstaat, de evolutie van een eenheidsstaat naar een federale rechtsorde en de vele andere grondwetswijzigingen die sindsdien hebben plaatsgevonden. Deze ontwikkelingen komen verder nog aan bod.

1.3 De inhoud van de Belgische Grondwet

9 De inhoud van de Belgische Grondwet is in grote mate geïnspireerd op de Franse Grondwet van 1830 en op de Fundamentele Wet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Ook de Franse Grondwet van 1791 en het Engelse constitutionele recht hadden een, zij het meer beperkte, invloed op de Belgische Grondwet. De inspiratie uit deze bronnen resulteerde zowel in het opnemen van soortgelijke bepalingen als in het opnemen van bepalingen die zich net willen afzetten tegen bepaalde regels in de voormelde grondwetten. Zo heeft de Belgische Grondwet de scheiding der machten overgenomen uit de Franse Grondwet van 1791.

6 Zie hierover A. ALLEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, 2011, 22-24 en E. WITTE, J. CRAEYBECKX en A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Standaard Uitgeverij, 1990, 22-27. Voor een volledige weergave van de werkzaamheden van het Nationaal Congres en de debatten, zie E. HUYYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, IV dln., Société Typographique Belge, 1844 en I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge, par un docteur en droit*, Goemaere, 1864.

De bevoegdheidsbeperking van de Koning tot de aan hem uitdrukkelijk toegewezen machten (art. 105 Gw.) is een voorbeeld van een bepaling waarmee de Belgische grondwetgever zich wenste af te zetten tegen bepaalde principes uit de Fundamentele Wet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.

In het verleden werd reeds – artikel per artikel – onderzocht in welke mate de Belgische Grondwet geïnspireerd was op andere constitutionele teksten. Zo bleek maar liefst 40% van de Belgische Grondwet van 1831 alsnog afgeleid uit de Fundamentele Wet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815, 35% uit de Franse Grondwet van 1830, 10% uit de Franse Grondwet van 1791 en 5% uit het Engelse constitutionele recht.⁷ Toch is de Belgische Grondwet ook in grote mate een origineel en vernieuwend werk. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop de fundamentele rechten en vrijheden in de Grondwet zijn gewaarborgd en de sterke bescherming hiervan door het verbod op het invoeren van preventieve beperkingen op deze grondrechten. Dit werd later een inspiratiebron voor andere landen in Europa. Ook de wijze waarop de Belgische grondwetgever de macht van de Koning in verregaande mate inperkt, is een van de elementen die later als voorbeeld diende voor andere Europese rechtsordes.⁸ De Belgische Grondwet werd dan ook beschouwd als een ‘liberale grondwet’ voor zijn tijd.



[Een liberale grondwet voor België](#)

Scan de QR-code en lees meer over het proces en de inspiratie van de Belgische Grondwet.

10 De Grondwet is de norm die de krachtlijnen van de organisatie van de institutionele structuren uiteenzet en daarnaast ook de machtsuitoefening door de overheid mogelijk maakt en rechtvaardigt. Tegelijkertijd steunt de Grondwet op enkele basisbeginselen, zoals de scheiding der machten, het beginsel van de rechtsstaat, het concept van de representatieve democratie en een sterke bescherming van de fundamentele rechten. Die beginselen vormen het kader waarbinnen de staatsmachten hun bevoegdheden (moeten) uitoefenen. Ze beogen machtswillekeur te vermijden en dienen als toetssteen voor de rechterlijke controle op de staatsmachten bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Op die manier beschermt de Grondwet de burgers tegen willekeurige machtsuitoefening door de staatsmachten.

De drie staatsmachten worden toevertrouwd aan verschillende afzonderlijke organen en instellingen die elk eigen bevoegdheden hebben, in bepaalde gevallen moeten samenwerken en elkaar in zekere mate ook kunnen controleren. In tegenstelling tot de uitvoerende macht, genoot de wetgevende macht een groot vertrouwen van de oorspronkelijke grondwetgever waardoor de wetgevende macht werd belast met het uitoefenen van de residuaire bevoegdheden. De grondrechten voorzien in een sterke bescherming voor burgers en voor minderheidsgroepen waaraan enkel mag worden geraakt voor zover aan strenge voorwaarden is voldaan.

7 J. GILISSEN, ‘La Constitution Belge de 1831: ses sources, son influence’, *Res Publica* 1968/10, (130) 132.

8 Zo vormde de Belgische Grondwet op haar beurt een inspiratiebron voor de grondwetten van onder meer Griekenland (1844), Roemenië (1866) en Luxemburg (1868).

HOOFDSTUK 2. DE FORMELE GRONDWET

11 Zoals eerder vermeld, is de Belgische Grondwet onder andere een grondwet in formele zin. Verschillende aspecten van dit formeel grondwetsbegrip worden hieronder besproken.

2.1 De strikte herzieningsprocedure

12 Een van de fundamentele kenmerken van een grondwet in formele zin is de bijzondere procedure die moet worden gevolgd om de tekst ervan te kunnen wijzigen. Die procedure is voor de Belgische Grondwet vastgelegd in artikel 195 van de Grondwet. De procedure waarborgt dat de essentiële uitgangspunten van de staatsorganisatie, de basisbeginselen van de Grondwet en de grondrechten niet voor eenvoudige wijziging vatbaar zijn. Het kader waarbinnen de staatsmachten hun gezag kunnen uitoefenen en de garanties die dat kader geeft aan de burgers, moeten immers een zekere standvastigheid hebben.

2.1.1 De procedure volgens artikel 195 van de Grondwet

13 Artikel 195 van de Grondwet bepaalt:



De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.

Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden.

Twee nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 46 bijeengeroepen.

Deze Kamers beslissen, in overeenstemming met de Koning, over de punten die aan herziening zijn onderworpen.

In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen.

Uit deze bewoordingen kan worden opgemaakt dat de procedure tot grondwetswijziging of grondwetsherziening uit drie fasen bestaat. Slechts wanneer de drie fasen zijn doorlopen, wordt een voorgenomen grondwetswijziging definitief.

2.1.1.1 Fase 1: de Preconstituante

14 In de eerste fase stelt de zogenaamde Preconstituante een herzieningsverklaring op waarin de grondwetsartikelen die voor herziening vatbaar zijn, worden aangeduid.

De Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat vormen samen de Preconstituante. Dit zijn ook de drie takken van de wetgevende macht (*infra* nr. 60). In deze eerste fase stellen ze, elk afzonderlijk, een verklaring op waarin ze de grondwetsartikelen of onderdelen ervan oplijsten die volgens hen aan een wijziging toe zijn. De herzieningsverklaring van de Koning valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid en vereist dus medeondertekening door één of meer ministers om geldig te zijn (*infra* nrs. 53-54 en 237). De Kamer en de Senaat stemmen met gewone meerderheid over het aannemen van hun respectievelijke herzieningsverklaringen. Dit houdt in dat de meerderheid van de leden aanwezig moet zijn op het moment van de stemming en dat de meerderheid ‘ja’ stemt. Dat is dezelfde aanwezigheids- en meerderheidsvereiste als voor het aannemen van een gewone wet (*infra* nr. 211) maar dat betekent niet dat een herzieningsverklaring beschouwd mag worden als een wet.

Elke tak van de Preconstituante somt in de afzonderlijke verklaringen de artikelen op waarvan ze van oordeel zijn dat ze aan herziening toe zijn, zonder hierbij inhoudelijke aanwijzingen te geven over wat er zou moeten wijzigen aan de bepalingen. In twee gevallen is het opnemen van inhoudelijke voorstellen tot wijziging van een grondwetsbepaling wel mogelijk en zelfs verplicht,⁹ namelijk:

- Wanneer de Preconstituante van oordeel is dat een bepaald artikel, of onderdeel van een artikel, moet worden geschrapt. In dat geval kan de latere Constituante deze bepaling niet behouden en louter wijzigen.
- Wanneer de Preconstituante van oordeel is dat een bepaald artikel, of onderdeel hiervan, moet worden toegevoegd. De latere Constituante zal de aanwijzingen van de Preconstituante over de inhoud van de nieuwe bepaling of het onderdeel ervan moeten eerbiedigen.

Nadat de Koning, de Kamer en de Senaat hun afzonderlijke lijsten met voor herziening vatbare grondwetsbepalingen hebben opgemaakt, worden zij naast elkaar gelegd en vergeleken. Enkel de bepalingen die in elk van de drie verklaringen op identieke wijze voorkomen, zijn voor herziening vatbaar en vormen de uiteindelijke verklaring tot herziening van de Grondwet. In veel gevallen, namelijk als er overeenstemming is binnen de meerderheid die de uittredende regering steunt, keuren de Koning, de Kamer en de Senaat dezelfde verklaring goed,¹⁰ maar dat is niet altijd het geval.¹¹

9 Zie advies van Jan Velaers over de verhouding tussen de Preconstituante en de Constituante in artikel 195 van de Grondwet: Verslag namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 2005-2006, nr. 3-1778/2, 26-27 (https://www.senate.be/www/?Mlval=index_senate&MENUID=22101&LANG=nl).

10 Zie bv. *BS* 27 mei 2024.

11 Zie bv. *BS* 23 mei 2019.

2.1.1.2 Fase 2: de verkiezingen

15 In de tweede fase staat het organiseren van nieuwe verkiezingen centraal.

Nadat de herzieningsverklaringen zijn opgesteld, worden ze bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Daardoor zijn beide federale Kamers, zowel de Kamer van volksvertegenwoordigers als de Senaat, van rechtswege ontbonden. Tegelijkertijd begint een termijn van 40 dagen te lopen waarbinnen nieuwe verkiezingen moeten plaatsvinden. Binnen de drie maanden worden beide Wetgevende Kamers, in hun nieuwe samenstelling, samengeroepen (art. 46, vijfde lid, Gw.).

De organisatie van verkiezingen beoogt een, weliswaar onrechtstreekse, tussenkomst van de burgers in de procedure tot herziening van de Grondwet. Via de verkiezingen kan de kiezer, althans in theorie, bepalen welke politieke partijen aan zet zijn bij het effectief doorvoeren van de grondwetswijziging. In de praktijk wordt deze doelstelling echter niet helemaal gerealiseerd aangezien de politieke partijen in de kiesstrijd slechts zelden de focus leggen op de beoogde grondwetswijziging. Doorgaans wordt het aannemen van de herzieningsverklaring immers uitgesteld tot het einde van de legislatuur omdat de Kamer en de Senaat dan sowieso worden ontbonden. Soms wordt het opstellen van een herzieningsverklaring zelfs aangewend als instrument om vervroegde verkiezingen te kunnen organiseren.

2.1.1.3 Fase 3: de Constituante

16 De laatste fase richt zich op de eigenlijke grondwetswijziging of -herziening.

De Constituante bestaat uit de nieuw verkozen Kamer van volksvertegenwoordigers, de nieuw samengestelde Senaat en de Koning. Samen vormen ze de grondwetgevende macht en kunnen ze beslissen om de grondwetsbepalingen die werden opgenomen in alle verklaringen tot herziening van de Grondwet, al dan niet te wijzigen. De Constituante is dus niet verplicht om een grondwetswijziging door te voeren, maar als ze de Grondwet wil wijzigen, moet ze zich houden aan de omvang van de herzieningsverklaringen die de Preconstituante heeft aangenomen.

In tegenstelling tot de eerste fase, waarin de verklaringen worden aangenomen met een gewone meerderheid, wordt in de derde fase, bij de eigenlijke herziening van de Grondwet, in beide Wetgevende Kamers gestemd met een bijzondere meerderheid, waardoor de volgende vereisten gelden:

- ten minste twee derde van de leden is aanwezig bij de stemming; en
- ten minste twee derde van de uitgebrachte stemmen keurt het voorstel tot herziening goed.

Eenmaal in beide Wetgevende Kamers werd gestemd, is het aan de Koning, als derde tak van de (grond)wetgevende macht, om de nieuwe of gewijzigde grondwetsbepaling(en) te bekrachtigen. Hierop volgt de afkondiging van de wijziging. Dit gebeurt eveneens door de Koning als hoofd

van de uitvoerende macht. Vervolgens wordt de grondwetswijziging bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en treedt zij onmiddellijk in werking (tenzij anders bepaald).

17 Zoals hierboven vermeld, komt het in principe niet toe aan de Preconstituante om inhoudelijke aanwijzingen in de herzieningsverklaring op te nemen. Indien ze dit toch doet, is de Constituante niet verplicht daar gehoor aan te geven in de derde fase. Ook de voorstellen voor de nummering van de nieuwe artikelen of de parlementaire voorbereiding van de herzieningsverklaring binden de Constituante op geen enkele manier. Er werd eerder ook aangegeven dat er twee gevallen zijn waarin de Preconstituante richtlijnen moet meegeven in haar herzieningsverklaring. In die gevallen is de Constituante ook verplicht om zich aan de inhoudelijke voorstellen van de Preconstituante te houden wanneer ze beslist om een voorgestelde wijziging door te voeren:

- Als de herzieningsverklaring een (onderdeel van een) artikel bevat met als doel dit (onderdeel van het) artikel op te heffen: in dat geval kan de Constituante niet beslissen dit (onderdeel van het) artikel inhoudelijk te wijzigen. Ze kan enkel beslissen ofwel om het in zijn huidige vorm te laten bestaan, ofwel om het op te heffen.
- Als de herzieningsverklaring het invoegen van een nieuw (onderdeel van een) artikel voorstelt: in dat geval moet de Constituante de aanwijzingen van de Preconstituante over de inhoud van het nieuwe (onderdeel van het) artikel in acht nemen.

In tegenstelling tot de Preconstituante wordt de Constituante niet ontbonden na het volbrengen van haar taak. Na het doorvoeren van de wijzigingen blijft ze de wetgevende bevoegdheid verder uitoefenen tot het einde van de legislatuur.

De Constituante kan haar grondwetgevende bevoegdheid uitoefenen zolang de termijn waarvoor ze werd verkozen, de zogenaamde legislatuur, niet verlopen is.¹² Als ze de herziening bij het verstrijken van deze termijn niet heeft voltrokken, kan de procedure niet worden voortgezet in de daaropvolgende legislatuur. Aan het einde van de legislatuur zullen de Wetgevende Kamers en de Koning die als Constituante (hebben kunnen) optreden, op hun beurt de rol van Preconstituante kunnen opnemen. In dat geval nemen ze elk een herzieningsverklaring aan waardoor de procedure in fase 1 herbegint. Hierdoor kan de grondwetswijziging eventueel in de daaropvolgende legislatuur, door de nieuwe Constituante, worden aangenomen.

2.1.2 Het omzeilen van de strenge procedure van artikel 195 van de Grondwet

18 In tegenstelling tot de constitutionele stelsels in andere landen, is de procedure tot grondwetswijziging in België, met haar drie fases, zeer omslachtig. Vooral de verplichte ontbinding van de Wetgevende Kamers wordt als een hinderpaal aanzien. Doorheen de jaren zijn verschil-

12 Een legislatuur heeft in principe een duurtijd van vijf jaar, zie art. 65 Gw.

lende pogingen ondernomen om de procedure te versoepelen.¹³ Daartoe werd artikel 195 van de Grondwet sinds 2003 verschillende keren zelf voor herziening vatbaar verklaard. Tot op de dag van vandaag heeft nog geen wijziging van de herzieningsprocedure, die nog dateert van 1831, plaatsgevonden. Er zijn wel enkele methoden ontwikkeld om in bepaalde situaties aan de strenge procedure te ontsnappen.

2.1.2.1 De impliciete grondwetswijzigingen

19 De techniek van de impliciete grondwetswijziging is een eerste manier om artikel 195 van de Grondwet te omzeilen. Deze techniek bestaat erin een grondwetsartikel dat niet voor herziening vatbaar werd verklaard toch, weliswaar onrechtstreeks, te wijzigen. Er is sprake van een dergelijke impliciete grondwetswijziging wanneer de grondwetgevende macht een ander grondwetsartikel dat wél voor herziening vatbaar werd verklaard, wijzigt of invoegt op een zodanige manier dat dit een rechtstreekse invloed heeft op de inhoud of de draagwijdte van een ander grondwetsartikel dat niet werd gewijzigd.

Een voorbeeld hiervan vormt de impliciete wijziging van het huidige artikel 30 van de Grondwet die plaatsvond in 1970. Dat artikel beschermt de taalvrijheid en bepaalt dat het taalgebruik slechts kan worden gereguleerd voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken. In 1970 voegde de grondwetgever het huidige artikel 129, § 1 toe aan de Grondwet. Dat artikel kent aan de gemeenschappen de bevoegdheid toe om het taalgebruik, via decreet, ook in andere aangelegenheden dan die opgenomen in artikel 30 te regelen. Zo kunnen de gemeenschappen op basis van dit artikel een regeling treffen over het taalgebruik in het onderwijs en in de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel. Vóór de invoeging van artikel 129, § 1 van de Grondwet kon het taalgebruik in die domeinen niet worden gereguleerd, omdat het de bescherming genoot van artikel 30 van de Grondwet. Artikel 129 van de Grondwet vormt dus een nieuwe beperking op de taalvrijheid van artikel 30 van de Grondwet. Hoewel artikel 30 van de Grondwet nooit werd herzien, wordt de daarin vervatte taalvrijheid dus wel beperkt door de invoeging van artikel 129 van de Grondwet.

Een impliciete grondwetswijziging is strikt gezien in strijd met artikel 195 van de Grondwet. Toch kan dit geen aanleiding geven tot een vernietiging van de impliciete wijziging aangezien geen enkel rechtscollege bevoegd is om te controleren of een grondwetswijziging werd uitgevoerd met inachtneming van de procedure in artikel 195 van de Grondwet.

13 Een overzicht van de verschillende voorstellen over de herziening van artikel 195 van de Grondwet is te vinden in: J. VELAERS, *De Grondwet – Een artikelsgewijze commentaar. Deel III – De rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, de financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, die Keure, 2019, 696-698.

2.1.2.2 De tijdelijke overgangsbepaling in artikel 195 van de Grondwet

20 Een tweede methode die in een meer recent verleden werd gecreëerd om de procedure in artikel 195 van de Grondwet buitenspel te zetten, is het invoegen van een tijdelijke overgangsbepaling in artikel 195 van de Grondwet.

De grondwetsherziening van 29 maart 2012 wijzigde het – toen voor herziening vatbaar verklaarde – artikel 195 van de Grondwet. Toch zorgde dit niet voor een definitieve wijziging, maar enkel voor een tijdelijke versoepeling van de herzieningsprocedure via een overgangsbepaling die een beperkte werking in de tijd had. Die overgangsbepaling gaf aan de in 2010 verkozen Wetgevende Kamers de bevoegdheid om de artikelen die in die overgangsbepaling werden opgenomen, te wijzigen of in te voegen. Nochtans ging het om artikelen die op dat moment niet voor herziening vatbaar waren, omdat ze niet in de herzieningsverklaring waren opgenomen.

Hoewel de overgangsbepaling aldus afweek van de vereisten uit de herzieningsprocedure, was deze versoepeling wel zeer specifiek. Zo bepaalde de overgangsbepaling niet enkel welke artikelen de Wetgevende Kamers mochten wijzigen of invoegen; ze specificeerde ook in welke zin die artikelen mochten worden gewijzigd of ingevoerd. Hier moesten de Wetgevende Kamers zich dus aan houden. Daarnaast was de versoepeling ook beperkt in de tijd, aangezien het recht om ervan gebruik te maken enkel openstond tijdens de legislatuur van de in 2010 verkozen Wetgevende Kamers. Het invoeren van de specifieke procedure deed geen afbreuk aan de gewone herzieningsprocedure, die nog steeds kon worden toegepast. Het doorvoeren van de wijzigingen en het invoegen van de nieuwe artikelen was bovendien enkel mogelijk wanneer in beide Wetgevende Kamers een bijzondere meerderheid werd behaald bij de stemming. Dat is dezelfde meerderheid als vereist in de derde fase van de gewone herzieningsprocedure (*supra* nr. 16).

Kortweg kwam deze methode erop neer dat de tweede fase (m.n. het ontbinden van de Wetgevende Kamers en het organiseren van nieuwe verkiezingen) werd overgeslagen. De aanleiding voor deze versoepeling was het moeizaam tot stand gekomen Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming. Na een lange regeringsvorming (541 dagen) werd in oktober 2011 met het Institutioneel Akkoord uiteindelijk een compromis bereikt over de Zesde Staatshervorming. Voor het uitvoeren van dit Institutioneel Akkoord en het doorvoeren van een nieuwe staatshervorming was de herziening van bepaalde – op dat moment niet voor herziening verklaarde – grondwetsartikelen noodzakelijk. Voorstanders van deze methode leggen dan ook de nadruk op deze uitzonderlijke omstandigheden waardoor de versoepeling zou kunnen worden gerechtvaardigd. Toch kwam er vanuit verschillende hoeken veel kritiek op de overgangsbepaling die als een ‘gevaarlijk precedent’ werd beschouwd.¹⁴ De tegenstanders waren van mening dat niet mag worden afgeweken van de strenge procedure die precies tot doel heeft te vermijden dat de Grondwet zomaar kan worden herzien.

14 Niet geheel onterecht, zie bv. de Herziening van artikel 195 van de Grondwet van 15 juli 2026 (BS 24 juli 2026), die de overgangsbepaling, ingevoegd bij de herziening van de Grondwet van 29 maart 2012, vervangt door een nieuwe overgangsbepaling om de afschaffing van de Senaat mogelijk te maken (zie ook *infra* nr. 187).

2.1.2.3 Deconstitutionalisering

21 Een derde en laatste manier om de procedure van artikel 195 van de Grondwet te omzeilen, is via de techniek van deconstitutionalisering (*infra* nr. 43).

2.1.3 De (tijdelijke) onmogelijkheid om de Grondwet te herzien

22 Hoewel enkele grondwetsbepalingen de indruk geven dat ze onveranderbaar zijn,¹⁵ is er geen enkel grondwetsartikel dat niet voor herziening vatbaar kan worden verklaard. Er bestaan geen zogenaamde ‘supragrondwettelijke’ artikelen waarop de herzieningsprocedure niet van toepassing is, aangezien dit niet verzoenbaar zou zijn met het zelfbeschikkingsrecht van een staat en met de interne soevereiniteit.

De Grondwet vermeldt daarentegen wel twee specifieke situaties waarin een gehele of gedeeltelijke grondwetswijziging tijdelijk onmogelijk is. Ten eerste bepaalt artikel 196 van de Grondwet dat een grondwetswijziging geheel onmogelijk is in oorlogstijd of wanneer de Wetgevende Kamers verhinderd zijn om vrij samen te komen. Voorts bepaalt artikel 197 van de Grondwet dat er een gedeeltelijke onmogelijkheid van grondwetswijziging is tijdens een regentschap (*infra* nr. 240).

23 Gedurende lange tijd bestond daarnaast een grondwettelijke gewoonte volgens welke de Koning geen verklaring tot herziening van de Grondwet meer kon ondertekenen vanaf het moment dat de federale regering ontslagnemend was. Als een federale regering ontslag neemt, blijft ze aan de macht totdat de nieuwe regering wordt benoemd. Haar bevoegdheden worden evenwel beperkt tot de ‘lopende zaken’. De reden hiervoor is dat het normale evenwicht tussen de wetgevende en de uitvoerende macht wordt verstoord, omdat de controle van het parlement op de uitvoerende macht wegvalt wanneer de federale regering al ontslagnemend is. De bevoegdheidsbeperking tot de lopende zaken strekt er dan ook toe de belangen van het parlement te vrijwaren (*infra* nrs. 261-262).

Het opstellen van een herzieningsverklaring behoort in beginsel niet tot de lopende zaken. Een regering die ontslagnemend was, kon echter toch een herzieningsverklaring aannemen, mits naleving van de volgende twee voorwaarden: de Wetgevende Kamers waren op dat moment al grondwetgever en de verklaring beperkte zich tot de artikelen die werden opgenomen in de vorige herzieningsverklaring.

De politieke en constitutionele praktijk toont aan dat de principiële onmogelijkheid ondertussen (verder) werd versoepeld. In 2010 nam de toenmalige regering ontslag. Toch stelde de Koning

15 Zie bv. de artikelen 17, 18 en 25 van de Grondwet: deze artikelen bepalen dat de straf van verbeurdverklaring der goederen, de burgerlijke dood en de censuur ‘nooit meer kunnen worden ingevoerd’. Hoewel dit betekent dat de wetgever geen dergelijke straffen en geen censuur meer mag invoeren, kan de grondwetgever zelf die bepalingen wel steeds wijzigen overeenkomstig artikel 195 van de Grondwet.

een verklaring tot herziening van de Grondwet op waarvan de inhoud niet beperkt bleef tot de artikelen van de vorige herzieningsverklaring. Hetzelfde gebeurde nogmaals in 2018 bij het ontslag van de federale regering-Michel.

Er liggen twee redenen aan de basis van deze versoepeling. Ten eerste heeft het ontslag van de federale regering geen invloed op de bevoegdheid van de Wetgevende Kamers. Zij kunnen hun bevoegdheden binnen de herzieningsprocedure op volwaardige wijze blijven uitoefenen. Ten tweede kan het aannemen van een herzieningsverklaring niet indruisen tegen het doel van de lopende zaken. De bevoegdheidsbeperking van de federale regering beoogt namelijk de prerogatieven van het parlement te beschermen aangezien het slechts een beperkte controle kan uitoefenen op een federale regering die al ontslagen is. Omdat enkel de grondwetsbepalingen die identiek zijn opgenomen in de drie afzonderlijke verklaringen voor herziening vatbaar worden verklaard, kan het opstellen van een herzieningsverklaring onmogelijk raken aan de belangen van het parlement. De Wetgevende Kamers kunnen ten slotte te allen tijde beslissen om bepaalde grondwetsbepalingen uit hun herzieningsverklaring weg te laten of om zelfs geen verklaring op te stellen, waardoor er geen sprake is van een gemeenschappelijke verklaring tot herziening van de Grondwet en bijgevolg ook niet van een latere herziening ervan. Op basis van deze redenen lijkt de grondwettelijke gewoonte intussen dan ook te zijn verlaten.

2.1.4 De wijzigingen van de Belgische Grondwet sinds 1831

24 Hoewel doorheen de jaren talrijke wijzigingen van de Grondwet zijn doorgevoerd,¹⁶ werd de Belgische Grondwet sinds 1831 zeven keer op grondige wijze herzien. Deze uitgebreide wijzigingen vonden plaats in 1893, 1921, 1970, 1980, 1988, 1993 en 2014. De eerste twee uitgebreide herzieningen streefden voornamelijk naar een democratisering van het kiesstelsel. De overige vijf grote herzieningen werden doorgevoerd in het kader van de opeenvolgende staatshervormingen. Hoewel er in totaal intussen zes staatshervormingen plaatsvonden, ging de Vijfde Staatshervorming niet gepaard met een grondwetswijziging.

2.2 De coördinatie van de Grondwet

25 De talrijke wijzigingen van de Grondwet op basis van de herzieningsprocedure uit artikel 195 van de Grondwet voegden ook nieuwe artikelen toe aan de Grondwet. Veel van deze nieuwe bepalingen werden tussen de al bestaande bepalingen ingevoegd als *bis*-, *ter*- en *qua-ter*-artikelen. Na verloop van tijd zorgde dit voor een ongestructureerde, onsamenhangende en

16 De (voorlopig) laatste wijzigingen van de Grondwet vonden plaats in 2019, 2021, 2024 en 2025. Op 22 april 2019 (BS 2 mei 2019) werd de tweede zin van artikel 149 van de Grondwet vervangen, waardoor vonnissen en arresten van rechtscolleges, met uitzondering van uitspraken in strafzaken, niet langer in openbare zitting moeten worden uitgesproken maar openbare bekendmaking ervan door de wetgever kan worden vastgesteld. Met de grondwetsherziening van 17 maart 2021 (BS 30 maart 2021) werd een nieuw artikel 22*ter* in de Grondwet ingevoegd dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt. Op 15 mei 2024 (BS 24 mei 2024) werd aan artikel 7*bis* van de Grondwet een tweede lid toegevoegd, dat het dierenwelzijn regelt (*infra* nr. 29). Op 12 juni 2025 (BS 20 juni 2025) werd artikel 151, § 6, van de Grondwet aangepast om een evaluatie van de korpsversten van de hoven en rechtbanken mogelijk te maken.

bijgevolg moeilijk leesbare Grondwet. Dat probleem werd opgelost door de grondwetswijziging van 1993 die een nieuw artikel 198 aan de Grondwet toevoegde.

Op basis van dit grondwetsartikel kunnen de grondwetgevende Kamers, in overeenstemming met de Koning, bepaalde aanpassingen doorvoeren aan de Grondwet zonder hiervoor de procedure van artikel 195 van de Grondwet te moeten volgen. Het gaat om aanpassingen die betrekking hebben op de vorm of ‘lay-out’ van de Grondwet en niet zozeer op de inhoud. Meer bepaald gaat het om de volgende elementen:

- de nummering en indeling van de artikelen;
- de indeling in titels, hoofdstukken en afdelingen;
- het aanpassen van de terminologie van bepalingen die niet voor herziening vatbaar zijn, in zoverre dit tot doel heeft de artikelen in overeenstemming te brengen met de terminologie van gewijzigde of nieuwe bepalingen;
- aanpassingen die zorgen voor eenheid tussen de Nederlandstalige, de Franstalige en de Duitstalige versie van de Grondwet.

Om deze elementen te kunnen aanpassen, vereist artikel 198 van de Grondwet dezelfde meerderheid als in de derde fase van de klassieke herzieningsprocedure uit artikel 195 van de Grondwet. De Wetgevende Kamers kunnen steeds, in overeenstemming met de Koning, van artikel 198 van de Grondwet gebruikmaken wanneer ze de grondwetgevende macht hebben, op basis van artikel 195 van de Grondwet.

26 In 1994 heeft de grondwetgever een volledige grondwetscoördinatie doorgevoerd die tot doel had opnieuw structuur, samenhang en logica te brengen in de tekst en de indeling van de Grondwet. Achteraan de Grondwet is in veel wetboeken een concordantietabel terug te vinden die voor elk grondwetsartikel in de huidige nummering van 1994 aangeeft om welke bepaling van vóór de coördinatie in 1994 het gaat. Dit kan nuttig zijn bij het raadplegen van bronnen, zoals arresten, die dateren van voor 1994 omdat hierin nog de oude grondwetsartikelen worden aangehaald.

Hoewel de integrale grondwetscoördinatie van 1994 zorgde voor een aanzienlijke verbetering van de leesbaarheid van de Grondwet, zijn er inmiddels opnieuw *bis*- en zelfs *ter*-bepalingen in de Grondwet geslopen door latere grondwetsherzieningen.¹⁷ Dit kan ertoe leiden dat op termijn een tweede integrale coördinatie van de Grondwet zal plaatsvinden.

Ook de herziening van artikel 142, eerste lid, van de Grondwet in 2007 had overigens een (beperkte) coördinatie op grond van artikel 198 van de Grondwet tot gevolg. De term ‘Arbitragehof’ in artikel 142 werd bij deze grondwetsherziening vervangen door de term ‘Grondwettelijk Hof’. Via artikel 198 van de Grondwet werd de terminologie ook in andere grondwetsbepalingen aangepast.

17 Zie bv. art. 22*bis* (rechten van het kind), ingevoegd in 2000, en art. 22*ter* (rechten van personen met een handicap), ingevoegd in 2021.

2.3 De structuur en indeling van de Belgische Grondwet

Tip: bij het lezen van dit onderdeel is het nuttig om de Grondwet zelf erbij te nemen om, aan de hand van de indeling ervan, een goed beeld en inzicht te krijgen in de opbouw en structuur van de Grondwet zodat je snel en efficiënt door de Grondwet leert te navigeren.

27 In dit onderdeel bespreken we de opbouw, indeling en structuur van de Belgische Grondwet die in eerste instantie is samengesteld uit acht titels. Een negende titel bevat een aantal overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen. Een tiende titel (*Ibis*) werd later ingevoegd (*infra* nr. 29). Vooralsnog is er geen preambule die aan deze titels van de Grondwet voorafgaat. Een preambule is een soort van inleidende en wervende tekst met voornamelijk een symbolische waarde en een oriënterende functie. Zij bevat waarden, uitgangspunten en doelstellingen die aan de basis van de Grondwet liggen. Een preambule kan een zinvolle rol spelen bij het interpreteren van de Grondwet. Zo luidt de preambule van de Amerikaanse Grondwet bijvoorbeeld als volgt:



We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.¹⁸

Ook de Nederlandse Grondwet heeft geen preambule, maar bevat sinds 2022 wel een algemene bepaling die aan de overige artikelen van de Grondwet voorafgaat: ‘*De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat*’.

Als er ooit een preambule zal worden toegevoegd aan de Belgische Grondwet, dan is dit slechts mogelijk via een grondwetsherziening.

28 De eigenlijke tekst van de Grondwet is dus samengesteld uit tien titels die elk worden aangeduid met een Romeins cijfer (I-IX). De eerste titel ‘Het federale België, zijn samenstelling en zijn grondgebied’ bestaat uit zeven artikelen. Titel I van de Grondwet omvat enkele fundamentele uitgangspunten van de opbouw van de Belgische staatsstructuur. Hij bepaalt onder meer dat België een federale staat is met drie gemeenschappen en drie gewesten (art. 1-3 Gw.) en dat er vier taalgebieden (art. 4 Gw.) en 10 provincies (art. 5 Gw.) zijn. Daarnaast bevat titel I ook de regels inzake (het wijzigen van) de grenzen van die entiteiten en gebieden (art. 4-7 Gw.) en inzake de bijzondere meerderheid (art. 4, derde lid Gw.) die vereist is voor het aannemen van bijzondere meerderheidswetten (*infra* nr. 39). Naar die laatste bepaling wordt in tal van andere grondwetsbepalingen verwezen wanneer de grondwetgever van oordeel was dat een aangelegenheid met een bijzondere meerderheid dient te worden geregeld.

18 Wij, het volk van de Verenigde Staten, verordenen en vestigen deze Grondwet voor de Verenigde Staten van Amerika, met als doel een meer perfecte unie te vormen, gerechtigheid te vestigen, de binnenlandse rust te verzekeren, in de gemeenschappelijke verdediging te voorzien, het algemeen welzijn te bevorderen en de zegeningen van de vrijheid voor onszelf en ons nageslacht te beveiligen.

29 De tweede titel ‘Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten’ werd pas ingevoegd in 2007. Hij kreeg een plaats tussen twee bestaande titels en luidt daarom titel *Ibis*. Vooralsnog werd slechts één bepaling onder deze titel opgenomen, meer bepaald artikel *7bis* dat eveneens in 2007 werd ingevoegd.

Artikel *7bis* van de Grondwet stelt een duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling voorop. Het verplicht alle overheden om, bij het uitoefenen van hun bevoegdheden, doelstellingen van duurzame ontwikkeling in acht te nemen. Dit houdt in dat de overheden bij het nemen van beslissingen de ontwikkelingskansen en behoeften van zowel de mensen elders in de wereld als die van de toekomstige generaties moeten vrijwaren. Het gaat dus om een zekere solidariteit en verantwoordelijkheid in tijd en ruimte die ze in acht moeten nemen bij het opstellen en uitvoeren van beleidslijnen. Op het vlak van milieubeleid slaat duurzame ontwikkeling bijvoorbeeld ook op de klimaatverandering ‘waarvan anderen de gevolgen zullen moeten dragen’.¹⁹

Artikel *7bis* bevat zowel een positieve als een negatieve plicht voor de overheden. Enerzijds kunnen overheden geen maatregelen treffen die afbreuk doen aan deze doelstelling, anderzijds moeten ze actief regelgeving aannemen waarmee ze trachten deze doelstelling te realiseren. Het artikel bevat dus een bindende norm voor de overheid maar het verleent geen subjectieve rechten aan burgers, waardoor burgers geen directe aanspraak kunnen maken op de waarborgen uit dit artikel in de rechtbank.

Het was een weloverwogen keuze om artikel *7bis* onder een aparte, nieuwe titel te plaatsen. De grondwetgever wilde vermijden dat dit artikel onder de rechtstreekse toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof zou vallen (*infra* nrs. 620-634). Dat neemt niet weg dat het Grondwettelijk Hof het artikel onrechtstreeks in zijn beoordeling kan betrekken, soms om een vastgestelde ongrondwettigheid kracht bij te zetten, maar soms ook ter ondersteuning van de verantwoording van een maatregel. Naar aanleiding van een verbod, ingevoerd door een decreet van het Vlaamse Gewest van 22 oktober 2021, op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel, oordeelde het Hof bijvoorbeeld: ‘Door nu al in een principieel verbod op de plaatsing en de vervanging van stookolieketels te voorzien, houdt de decreetgever rekening met de gevolgen van zijn beleid voor de toekomstige generaties’.²⁰ Ook het hof van beroep te Brussel, in zijn Klimaatzaak-arrest van 30 november 2023, verwijst zijdelings naar artikel *7bis* van de Grondwet, ter ondersteuning van de actuele interpretatie van de fundamentele rechten uit het EVRM.²¹

De grondwetsherziening van 15 mei 2024²² heeft aan artikel *7bis* van de Grondwet een tweede lid toegevoegd, dat het dierenwelzijn regelt: ‘Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten naar bescherming van en zorg voor dieren als wezens met gevoel’.

19 *Parl. St. Senaat 2005-2006, nr. 3, 1778/2, 54.*

20 *GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.19.2.*

21 *Brussel 30 november 2023, vzw Klimaatzaak, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, § 152.*

22 *BS 24 mei 2024.*

30 Titel II gaat over ‘De Belgen en hun rechten’. Deze titel waarborgt de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers, zoals het recht op een menswaardig leven en het recht op vrije meningsuiting. De fundamentele rechten en vrijheden komen verderop nog uitvoerig aan bod (*infra* Deel IV).

Het is geen toeval dat de grondrechten onder titel II van de Grondwet werden geplaatst. Integendeel, het was een bewuste keuze van de grondwetgever om de grondrechten op te nemen onder een titel die voorafgaat aan de titel waarin de organisatie en werkwijze van de staatsmachten worden geregeld. De volgorde van de titels benadrukt dat de overheidsinstanties verplicht zijn deze grondrechten te respecteren en weerspiegelt het beginsel van de rechtsstaat (*infra* nr. 67).

31 In titel III komen ‘De machten’ aan bod. Deze titel is opgebouwd uit acht verschillende hoofdstukken die elk regels bevatten over de samenstelling, de bevoegdheden en de werkwijze van de verschillende staatsmachten. Voorafgaand aan deze hoofdstukken worden enkele basisbeginselen besproken (art. 33-41 Gw.).

Hoofdstuk I bevat de regeling van de Wetgevende Kamers, dit zijn de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat (art. 42-73 Gw.). De Wetgevende Kamers – tegenwoordig vaak enkel de Kamer van volksvertegenwoordigers – oefenen samen met de Koning de federale wetgevende macht uit die als geheel wordt besproken in hoofdstuk II (art. 74-85 Gw.).

Hoofdstuk III regelt de federale uitvoerende macht, die gevormd wordt door de Koning en de federale regering (art. 85-114 Gw.). De Koning maakt dus zowel deel uit van de wetgevende als van de uitvoerende macht. Hij bekrachtigt de wetten, als tak van de wetgevende macht, en kondigt de wetten af, als hoofd van de uitvoerende macht (art. 109 Gw.).

Hoofdstuk IV regelt de gemeenschappen en de gewesten (art. 115-140 Gw.). Deze regeling behelst zowel de wetgevende als de uitvoerende macht van de deelgebieden. Zij beschikken niet over een eigen rechterlijke macht.

Hoofdstuk V focust op het Grondwettelijk Hof en de regeling van bevoegdheids- en belangenconflicten in het algemeen (art. 141-143 Gw.).

Hoofdstuk VI sluit hierop aan met de regels over de rechterlijke macht, die voorlopig (quasi) uitsluitend op federaal niveau wordt georganiseerd (art. 144-159 Gw.).

Hoofdstuk VII regelt de organisatie en werking van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges (art. 160-161 Gw.).

Hoofdstuk VIII ten slotte betreft de provinciale en gemeentelijke instellingen (art. 162-166 Gw.).

32 Titel IV behandelt ‘De buitenlandse betrekkingen’. Deze titel omvat regels over onder andere de bevoegdheden van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten inzake

de buitenlandse betrekkingen van België (art. 167, 168 en 169 Gw.), het vaststellen van de staat van oorlog (art. 167, § 1, tweede lid Gw.) en het verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement (art. 168*bis* Gw.).

33 Titel V ‘De financiën’ bevat, zoals de titel zelf aangeeft, regels inzake de financiën van de staat zoals de beginselen en bevoegdheidsverdeling inzake belastingen (art. 170-171 Gw.), het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken (art. 172 Gw.), de retributies (art. 173 Gw.), de begroting (art. 174 Gw.), de financiering van de deelgebieden (art. 175-178 Gw.), het wettigheidsbeginsel inzake pensioenen (art. 179 Gw.), het Rekenhof (art. 180 Gw.) en de wedden van bedienaren van de erediensten (art. 181 Gw.).

34 In titel VI worden enkele aspecten van de gewapende macht geregeld. Dit omvat bijvoorbeeld de regels inzake het leger (art. 182, 183 en 186 Gw.), de politiedienst (art. 184 Gw.) en vreemde troepen (art. 185 Gw.). Op basis van die laatste bepaling laat een wet van 11 april 1962 de doortocht en het verblijf in België toe van troepen van NAVO-landen ‘binnen de grenzen en onder de voorwaarden voor elk geval vastgesteld in met de betrokken regeringen te sluiten uitvoeringsakkoorden’.

35 Titel VII omvat enkele algemene bepalingen, zoals het feit dat de Grondwet niet kan worden geschorst (art. 187 Gw.) en dat de Grondwet in het Nederlands, in het Frans en in het Duits is opgesteld (art. 189 Gw.). Die laatste bepaling werd pas in 1967 ingevoegd. Ook de authentieke Nederlandstalige versie van de Grondwet bestaat pas sinds dat jaar. De authentieke Duitse tekst kwam slechts in 1991 tot stand. Uit die bepaling (samen met art. 4 Gw.) volgt dat België drie officiële landstalen heeft.

Titel VII bepaalt voorts ook de rechtskracht van wetten, decreten en besluiten die dateren van vóór de Grondwet (art. 188 Gw.) en vermeldt de belangrijke waarborg dat geen wet, besluit of verordening bindend kan zijn zolang die niet is bekendgemaakt (art. 190 Gw.). De mogelijkheid om kennis te nemen van officiële teksten met bindende kracht is een recht dat inherent is aan de rechtsstaat, omdat het die kennismaking is die iedereen in staat stelt zich naar die teksten te gedragen.²³

Tot slot waarborgt titel VII de rechten van vreemdelingen (art. 191 Gw.), regelt het de eed (art. 192 Gw.) en bepaalt het de kleuren, het wapen en de kenspreuk van België (art. 193 Gw.), alsook de hoofdstad (art. 194 Gw.).

36 Titel VIII regelt de herziening van de Grondwet. Deze artikelen werden reeds uitvoerig besproken (*supra* nrs. 11-25). Het gaat over de procedure van grondwetswijziging (art. 195 Gw.), de tijdelijke onmogelijkheid om de Grondwet te wijzigen (art. 196 en 197 Gw.) en de coördinatie van de Grondwet (art. 198 Gw.).

37 Ten slotte bevat titel IX enkele overgangsbepalingen en bepalingen inzake de inwerking-treding van de Grondwet.

23 GwH 12 november 2020, nr. 146/2020, B.5.2.

HOOFDSTUK 3. DE MATERIËLE EN DE LEVENDE GRONDWET

38 De Belgische Grondwet in materiële zin is ruimer dan de formele Grondwet (*supra* nr. 3). Concreet betekent dit dat de fundamentele regels met betrekking tot de organisatie, samenstelling, bevoegdheid en werking van de overheid niet alleen in de formele Grondwet vervat zijn, maar daarnaast ook terug te vinden zijn in verschillende andere teksten en rechtsbronnen, zoals onder meer bijzondere meerderheidswetten. In het kader van de materiële Grondwet komen hierna de bijzondere meerderheidswet en het deconstitutionaliseringsproces aan bod.

Tegenwoordig wordt onder de term ‘grondwet’ evenwel meer gerekend dan enkel de formele en de materiële Grondwet. Er zijn inmiddels verschillende (ongeschreven) regels, zoals bijzondere wetten, de grondwettelijke beginselen, de constitutionele rechtspraak en de grondwettelijke gewoonten die evenzeer tot de Grondwet behoren. Deze componenten laten de compacte Grondwet als het ware ‘tot leven’ komen doordat ze haar interpreteren, aanvullen of verduidelijken. Ze worden eveneens hieronder besproken.

3.1 De bijzondere meerderheidswetten

39 Op basis van artikel 53 van de Grondwet worden (gewone) wetten in principe aangenomen met een volstreekte of gewone meerderheid (*infra* nrs. 211-212).²⁴ Van dit uitgangspunt wordt voor bepaalde aangelegenheden afgeweken via de techniek van de bijzondere meerderheidswet²⁵, waarvoor andere aanwezigheids- en meerderheidsvereisten gelden bij de goedkeuring ervan. Deze voorwaarden zijn opgenomen in artikel 4, derde lid, van de Grondwet. Er moet op cumulatieve wijze zijn voldaan aan de volgende voorwaarden om een bijzondere meerderheidswet goed te keuren:

- De meerderheid van de leden van elke taalgroep moet aanwezig zijn.
- In elk van beide taalgroepen moet een volstreekte meerderheid van stemmen worden behaald.
- Twee derde van het totaal aantal uitgebrachte stemmen in beide taalgroepen moet een ja-stem zijn.

24 Art. 53 Gw. bepaalt: ‘Elk besluit wordt bij volstreekte meerderheid van stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten. Bij staking van stemmen is het behandelde voorstel verworpen. Geen van beide Kamers kan een besluit nemen indien niet de meerderheid van haar leden aanwezig is.’ Bijgevolg kan een (gewone) wet slechts worden aangenomen als meer dan de helft van de leden aanwezig is bij de stemming (het aanwezigheidsquorum) én meer dan de helft van de aanwezigen een ja-stem geeft (= het meerderheidsquorum).

25 Ook wel communautaire wet of bijzondere wet genoemd.

Hoewel in artikel 4, derde lid, van de Grondwet sprake is van de wijziging of correctie van de grenzen van de taalgebieden, worden de voormelde meerderheidsvereisten die in eerste instantie hiervoor gelden, naar analogie toegepast voor andere aangelegenheden. In de aangelegenheden waarvoor (ook) een bijzondere meerderheid vereist is, verwijzen diverse grondwetsbepalingen daarvoor uitdrukkelijk naar ‘de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet’.²⁶

⁴⁰ De techniek van de bijzondere meerderheidsvereiste werd ingevoerd bij de grondwetsherziening van 1970 en wordt voornamelijk opgelegd voor het nemen van beslissingen die communautair gevoelig liggen en/of verband houden met de werking van de instellingen of de staatsstructuur, zoals institutionele regels of de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de verschillende deelgebieden. De bijzondere meerderheidsvereiste dient als waarborg om te vermijden dat (bepaalde communautair belangrijke) beslissingen worden genomen tegen de wil van de meerderheid van een van de grote taalgroepen in het federaal parlement.

⁴¹ Niet enkel op federaal vlak maar ook op het niveau van de gemeenschappen en gewesten wordt overigens gebruik gemaakt van de bijzondere meerderheidstechniek voor bepaalde deelstatelijke aangelegenheden, bijvoorbeeld in het kader van de uitoefening van hun constitutionele autonomie (*infra* nr. 290). De deelgebieden kunnen bijzondere decreten of ordonnanties aannemen als:

- de meerderheid van de parlementsleden aanwezig is op de stemming;
- het totaal aantal stemmen een tweederdemeerderheid oplevert.

⁴² Hiërarchisch gezien staan de bijzondere meerderheidswetten, -decreten en -ordonnanties boven de gewone²⁷ wetten, decreten en ordonnanties maar blijven ze wel ondergeschikt aan de Grondwet. Hierdoor moeten ze te allen tijde de (formele) Grondwet respecteren. Gelet op deze hiërarchie, is het Grondwettelijk Hof bevoegd om de bijzondere meerderheidswetten, -decreten en -ordonnanties te toetsen aan Titel II ‘De Belgen en hun rechten’ van de Grondwet, aan de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet en aan de bevoegdheidsverdelende regels die in de Grondwet zelf vervat liggen (*infra* nr. 620).

Het Grondwettelijk Hof ziet niet enkel toe op de naleving van de Grondwet, maar staat ook in voor het beslechten van bevoegdheidsconflicten. Hierbij moet het nagaan of de (gewone) wetgevende normen de bevoegdheidsverdelende regels eerbiedigen. Het merendeel van deze regels ligt vervat in bijzondere meerderheidswetten, waardoor het Hof zich bij het beslechten van een bevoegdheidsconflict voornamelijk baseert op deze bijzondere meerderheidswetten.

²⁶ Zie bv. art. 5, tweede lid; art. 35, tweede lid; art. 39 en art. 63, § 4, derde lid Gw.

²⁷ Dit zijn de rechtsnormen aangenomen met een gewone (of volstrekte) meerderheid van de stemmen.

Bovendien acht het Grondwettelijk Hof zich bevoegd om te oordelen of over een bepaalde aangelegenheid bij gewone dan wel bij bijzondere meerderheid dient te worden gestemd, omdat dit deel uitmaakt van de bevoegdheidsverdeling.

3.2 Deconstitutionalisering

⁴³ Door het mechanisme van de bijzondere meerderheidswetten zijn bepaalde fundamentele regels die normaal gezien in de Grondwet zouden thuishoren, zoals de regels inzake de bevoegdheidsverdeling of de algemene organisatie van de deelstatelijke instellingen, niet terug te vinden in de eigenlijke tekst van de Grondwet maar in bijzondere meerderheidswetten. Dit proces wordt ‘deconstitutionalisering’ genoemd waarbij het aandeel van fundamentele en institutionele regels die buiten de (formele) Grondwet zijn opgenomen, in zekere mate toeneemt. Het vormt een techniek om de omslachtige herzieningsprocedure van artikel 195 van de Grondwet, en in het bijzonder de verplichte parlementsontbinding, te vermijden (*supra* nr. 18).

Sommige grondwetsartikelen voorzien in een machtiging aan de bijzondere wetgever om de draagwijdte van wat het grondwetsartikel voorschrijft te wijzigen of aan te vullen. Een voorbeeld hiervan is artikel 77, tweede lid, van de Grondwet, dat bepaalt: ‘*Een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4 laatste lid, kan andere aangelegenheden aanduiden waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn*’. Ook de artikelen 78, 142 en 151, § 3 van de Grondwet zijn voorbeelden van grondwetsartikelen die op deze manier bijdragen aan het deconstitutionaliseringsproces.

3.3 Grondwettelijke beginselen

⁴⁴ De grondwettelijke beginselen vormen een eerste categorie van ongeschreven regels die worden beschouwd als een component van de ‘levende Grondwet’. De beginselen met grondwettelijke waarde zijn een onderdeel van de algemene rechtsbeginselen. Algemene rechtsbeginselen kunnen worden gedefinieerd als ‘*regels die door de rechter direct of indirect worden afgeleid uit principes die aan de gehele rechtsorde ten grondslag liggen en die om die reden als fundamenteel zijn bestempeld*’.²⁸ Het gaat dus om beginselen die de rechter afleidt uit het rechtssysteem en die vervolgens worden beschouwd als fundamentele uitgangspunten van de rechtsorde. Deze beginselen kunnen onder meer een belangrijke rol spelen bij de uitoefening van de rechterlijke functie, aangezien een rechter zich niet schuldig mag maken aan rechtswegering. Wanneer het formele, geschreven recht bijvoorbeeld ontoereikend blijkt, kan een rechter zich op de algemene rechtsbeginselen beroepen om een geschil te beslechten.

²⁸ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 149.

De algemene rechtsbeginselen kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën: de beginselen met wettelijke waarde, enerzijds, en deze met grondwettelijke waarde, anderzijds. Het zijn de algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde die deel uitmaken van de levende Grondwet omdat ze een aanvulling vormen op de geschreven (formele) Grondwet. Het komt in de eerste plaats aan het Grondwettelijk Hof toe om te bepalen welke algemene rechtsbeginselen grondwettelijke waarde hebben. Voorbeelden hiervan zijn het rechtszekerheidsbeginsel, het wettigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van de rechtsstaat en de scheiding der machten (zie *infra* nrs. 141-162).

De algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde staan in de hiërarchie der normen boven de wetgevende normen. Bijgevolg acht het Grondwettelijk Hof zich bevoegd om wetgevende normen te toetsen aan de grondwettelijke beginselen, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (*infra* nr. 629), en deze normen te vernietigen wanneer ze met de grondwettelijke beginselen in strijd zouden zijn.

3.4 Grondwettelijke rechtspraak

45 Naast de grondwettelijke beginselen, vormt ook de constitutionele of grondwettelijke rechtspraak een onderdeel van de levende Grondwet. Zij vallen gedeeltelijk samen, aangezien de grondwettelijke beginselen grotendeels voortvloeien uit de grondwettelijke rechtspraak (en omgekeerd). Die rechtspraak reikt evenwel verder dan de grondwettelijke beginselen alleen.

Zoals al werd aangegeven, is de Grondwet een (relatief) beknopte juridische tekst waarvan de bepalingen in algemene termen zijn opgesteld. Hoewel de Grondwet de fundamentele regels en uitgangspunten in grote lijnen omschrijft, worden ze niet uitvoerig uitgewerkt. De reden hiervoor is dat de Grondwet, als fundament van de staat, voor een lange periode voldoende actueel moet blijven en dus met de tijdsgeest moet kunnen meegaan. Rekening houdend met de omslachtige herzieningsprocedure is het niet mogelijk om de Grondwet voortdurend aan te passen aan de veranderende omstandigheden.

Bijgevolg behoudt de geschreven Grondwet doorgaans een zekere vaagheid – of beter algemeenheid – waardoor een belangrijke rol toekomt aan de rechterlijke instanties die ermee belast zijn om de algemeen geformuleerde bepalingen nader te interpreteren. De interpretatie ervan maakt van de grondwetsbepalingen concrete maatstaven voor rechterlijke toetsing.

46 In de eerste plaats is dit een taak van het Grondwettelijk Hof, maar ook de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken, en dan voornamelijk het Hof van Cassatie, spelen hierin een belangrijke rol. In hun arresten kunnen ze bepaalde leemten opvullen en via de interpretatie van de grondwetsbepalingen mee de inhoud en draagwijdte ervan bepalen. Daarom is het van

belang de Grondwet samen te lezen met de rechtspraak, zodat deze rechtspraak integraal deel uitmaakt van de levende Grondwet.²⁹

47 Een belangrijk arrest dat illustreert op welke wijze grondwettelijke rechtspraak de Grondwet concretiseert, is het arrest Mertz. Hierin verduidelijkte het Hof van Cassatie de draagwijdte van het begrip ‘uitvoering’ in artikel 108 van de Grondwet (zie hierover ook *infra* Deel II):



Ook al mag de uitvoerende macht bij het volbrengen van de opdracht die artikel [108] van de grondwet hem toebedeelt, de draagwijdte van de wet noch verruimen noch beperken, het komt haar toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft.³⁰

Het Hof van Cassatie interpreteert de bevoegdheid van de uitvoerende macht om uitvoering te verlenen aan de wetgeving aldus zeer ruim. Het is van oordeel dat een al te letterlijke interpretatie van artikel 108 van de Grondwet resulteert in een (te) beperkte bevoegdheid. Deze draagwijdte wordt ondertussen ook algemeen aanvaard door het Grondwettelijk Hof³¹ en de Raad van State³².

48 Een ander arrest dat als onderdeel van de levende Grondwet kan worden beschouwd, is het zogenaamde Smeerkaasarrest (*infra* nr. 116).³³ Geen enkele grondwetsbepaling regelt namelijk de verhouding tussen het internationale en het nationale recht.³⁴ In het Smeerkaasarrest is het Hof van Cassatie aan deze leemte tegemoetgekomen door te bepalen dat internationale rechtsnormen die rechtmatig tot stand zijn gekomen en die rechtstreekse werking hebben, voorgaan op de interne rechtsorde, ongeacht of de interne rechtsnormen eerder of later tot stand zijn gekomen. Het Smeerkaasarrest komt later nog uitvoeriger aan bod.

3.5 Grondwettelijke gewoonten

49 Een derde categorie van ongeschreven regels die, als onderdeel van de levende Grondwet, een aanvulling vormen op de geschreven Grondwet, zijn de grondwettelijke gewoonten. Een gewoonterechtelijke regel is ‘een regel die naar voren treedt ingevolge een ononderbroken en overeenstemmende reeks van rechtshandelingen die door de gestelde machten zijn verricht, in de overtuiging dat die handelingen voor rechtmatig en wettig moeten worden gehouden’.³⁵

29 Hetzelfde geldt overigens ook voor het EVRM, zie bv. GwH 17 november 2022, nr. 149/2022, B.7.2: ‘De uitlegging van artikel 4 van het voormelde Protocol nr. 7 door het EHRM maakt integraal deel uit van de verdragsbepaling’.

30 Cass. 18 november 1924, Pas. 1925, 25 (Mertz).

31 GwH 12 november 1992, nr. 70/92, B.4.2; GwH 24 juni 1993, nr. 45/93, B.3.2.

32 Zie bv. RvS 18 januari 1957, nr. 5.464.

33 Cass. 27 mei 1971 (N.V. Fromagerie Franco-Suisse Le Ski), Arr.Cass., 1971, 959.

34 Met uitzondering van art. 34 Gw. dat bepaalt dat de uitoefening van bepaalde machten aan internationale en supranationale instellingen kan worden overgedragen.

35 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 149-150.

De meerderheid van de rechtsleer is het erover eens dat aan een gewoonterechtelijke regel grondwettelijke waarde toekomt telkens wanneer die een herhaalde praktijk vormt die ‘*een logisch en noodzakelijk gevolg is van beginselen verrat in de geschreven Grondwet*’.³⁶

50 In principe zijn grondwettelijke gewoonten ook juridisch bindend en afdwingbaar. Zo is bijvoorbeeld de gewoonte dat de bevoegdheden van een ontslagnemende regering beperkt zijn tot de lopende zaken (*infra* nr. 262), afdwingbaar aangezien de Raad van State controleert of de ontslagnemende regering deze bevoegdheidsbeperking respecteert.³⁷ Ook de gewoonterechtelijke regel dat de conversatie tussen de Koning en zijn ministers geheim moet blijven (het zgn. *colloque singulier*, *infra* nr. 56), heeft juridisch afdwingbare kracht. De Raad van State besliste bijvoorbeeld dat stukken waaruit een aandeel van de Koning in de besluitvorming blijkt, uit de debatten moeten worden geweerd.³⁸

Hiërarchisch gezien blijven de grondwettelijke gewoonten evenwel ondergeschikt aan de Grondwet. Ze vormen enkel een aanvulling op de grondwetsbepalingen en hebben dus niet hetzelfde gezag als de tekst van de Grondwet zelf. Bijgevolg mogen de grondwettelijke gewoonten nooit indruisen tegen de grondwettelijke regels zelf. De grondwetgever kan langs de andere kant de toepassing van een grondwettelijke gewoonte eenvoudig beëindigen via een grondwetswijziging. De gewone wetgever is wel ertoe gehouden de grondwettelijke gewoonten te eerbiedigen.

Het is bovendien belangrijk grondwettelijke gewoonten niet te verwarren met (politieke) gebruiken. Dit zijn een soort van politieke ‘spelregels’, gedragsregels of richtlijnen. De miskenning van een dergelijk politiek gebruik kan in sommige gevallen aanleiding geven tot politieke problemen maar de niet-naleving ervan kan geen juridische gevolgen teweegbrengen. Een voorbeeld van een gebruik is de rol van de persoon van de Koning in de regeringsvorming.³⁹ Wegens het ontbreken van juridisch bindende kracht worden de gebruiken niet opgenomen in de hiërarchie der rechtsnormen.

36 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 151.

37 Zie bv. RvS 18 december 2018, nr. 243.271.

38 RvS 19 december 1951, nr. 1.222, Michielsens.

39 S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Intersentia, 2021, 61; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 151.

HOOFDSTUK 4. DE GRONDBEGINSELEN VAN DE BELGISCHE STAATSSTRUCTUUR

51 We hebben hiervoor al aangegeven dat de Grondwet de grondbeginselen bevat die aan de basis liggen van de Belgische staatsstructuur. Deze grondbeginselen kenmerken de Belgische staatsstructuur en geven vorm aan het constitutioneel systeem. Ze komen hieronder afzonderlijk aan bod.

4.1 Parlementaire monarchie

4.1.1 Een ‘strategische’ keuze

52 In 1831 stond het Nationaal Congres voor de keuze welke staatsvorm het nieuwe België zou aannemen: een republiek of een monarchie. Een republiek heeft een verkozen president als staatshoofd. Aan het hoofd van een monarchie staat een koning waarvan de opvolging erfelijk is vastgelegd. Hoewel in de nasleep van de Franse en Amerikaanse revoluties de republiek aan populariteit won als staatsvorm, stemde het Nationaal Congres bijna unaniem (met 190 van de 200 stemmen) voor een monarchie. De keuze voor een monarchie was enigszins strategisch en diplomatiek ingegeven naar aanleiding van de internationale reacties op de Belgische Omwenteling (*supra* nr. 8). De internationale grootmachten stelden zich terughoudend op tegenover een revolutie in het hart van West-Europa waardoor België weinig steun kreeg. De keuze van het Nationaal Congres voor de ietwat conservatievere staatsvorm – de monarchie – en om Leopold van Saksen-Coburg – een Duitse prins met Britse huwelijksbanden – de koninklijke macht te geven, zorgde dan toch voor enig vertrouwen bij de buurlanden van de nieuwe Belgische staat. Na een korte overgangsperiode waarin de voorzitter van het Nationaal Congres, Louis Surlet de Chokier, tijdelijk als regent werd aangesteld, legde Leopold I op 21 juli 1831 de eed af als eerste koning van België.⁴⁰

Na Leopold II, Albert I, Leopold III, Boudewijn en Albert II, is sinds 21 juli 2013 koning Filip de (zevende) koning der Belgen. De koninklijke macht gaat over via erfopvolging volgens het eerstgeboorterecht (art. 85 Gw.). Vóór 21 juni 1991 hadden vrouwelijke nakomelingen geen recht op troonopvolging. Een grondwetswijziging van 1991 maakte een einde aan deze discriminatie. Sindsdien kan de macht van de koning overgaan van vader of moeder op zoon of dochter. Met toepassing van een overgangsbepaling is Boudewijn, die zelf geen kinderen had, in 1993 nog opgevolgd door zijn broer Albert en niet door zijn oudere zus Josephine-Charlotte. De eerste in lijn om koning Filip op te volgen, is zijn oudste dochter prinses Elisabeth.

40 Voor de eedformule: zie art. 91, tweede lid Gw.