

# BELGISCH PUBLIEKRECHT

Toon Moonen  
Jonas Riemslogh

ACADEMIEJAAR 2019–2020



## VOORWOORD

Beste student(e),

Voor je ligt de **syllabus** van het opleidingsonderdeel “Belgisch Publiekrecht” aan de Universiteit Gent voor het academiejaar 2019-20. Deze syllabus vormt de ruggengraat van de leerstof.

Zonder hem te studeren zal het niet lukken, maar op zichzelf zal deze tekst wellicht niet volstaan om te slagen. Vul wat je hier leest aan met je eigen **notities**, de **slides** en de **voorbeelden** uit de colleges. Gebruik de **inhoudstafels** als kompas, zodat je steeds weet waar je bent in het verhaal. En uiteraard: studeer met je **codex** binnen handbereik! Doorheen de syllabus verwijzen we naar toepasselijke bepalingen uit de Grondwet, wetten, decreten of verdragen. Door die bepalingen in je codex op te zoeken zal je de stof beter begrijpen. Bovendien kan je de regels nadien sneller terugvinden, oefen je het lezen van juridische teksten en zal je de samenhang tussen de verschillende regels beter zien.

Herneem je dit vak? Opletten: deze syllabus ziet er anders uit dan die van vorige jaren (ook ten opzichte van het academiejaar 2018-2019). Delen van de tekst vinden hun oorsprong in het leermateriaal van collega en voorganger voor dit opleidingsonderdeel, prof. dr. Ludo Veny. Onze dank gaat naar hem.

Dank ook aan Pieter Cannoot, die achter de schermen met enthousiasme meewerkt aan de inhoudelijke voorbereiding, en aan Yvan De Maeseneire, die de praktische organisatie ervan mee in goede banen leidt.

Veel succes!

Toon Moonen  
*Docent grondwettelijk recht*  
*Advocaat balie Brussel*

Jonas Riemslogh  
*Auditeur bij de Raad van State*

## KORTE INHOUDSTAFEL

|  |           |
|--|-----------|
| Voorwoord .....  | 2         |
| Korte Inhoudstafel .....   | 3         |
| Volledige Inhoudstafel .....   | 5         |
| Overzicht van afkortingen.....                                       | 13        |
| Vooraf: Recht en (Belgisch) publiekrecht .....                       | 16        |
| <br>   |           |
| <b>Deel I: België en zijn burgers.....</b>                           | <b>19</b> |
| <b>1 De Belgische staat.....</b>                                     | <b>19</b> |
| 1.1 Constitutieve bestanddelen.....                                  | 19        |
| 1.1.1 Een permanente bevolking.....                                  | 20        |
| 1.1.2 Een afgebakend gebied .....                                    | 20        |
| 1.1.3 Een overheid .....   | 21        |
| 1.1.4 Erkenning? .....   | 21        |
| 1.2 Kenmerken van een staat.....                                     | 23        |
| 1.2.1 Rechtspersoonlijkheid .....                                    | 23        |
| 1.2.2 Soevereiniteit .....   | 24        |
| 1.2.3 Internationale immuniteit .....                                | 24        |
| 1.2.4 Rechtsmacht .....  | 25        |
| <br>   |           |
| <b>2 Burgerschap en fundamentele rechten.....</b>                    | <b>26</b> |
| 2.1 Personen onder de Belgische rechtsmacht .....                    | 26        |
| 2.1.1 Personen met de Belgische nationaliteit .....                  | 27        |
| 2.1.2 Personen zonder de Belgische nationaliteit .....               | 31        |
| 2.1.3 De burgers van de Europese Unie .....                          | 34        |
| 2.2 Fundamentele rechten .....                                       | 36        |
| 2.2.1 Bronnen van fundamentele rechten .....                         | 36        |
| 2.2.2 Enkele kenmerken van fundamentele rechten .....                | 40        |
| 2.2.3 De voornaamste fundamentele rechten .....                      | 41        |
| 2.2.4 De beperking van fundamentele rechten .....                    | 66        |
| <br>   |           |
| <b>Deel II: België is een meergelaagde democratische staat .....</b> | <b>75</b> |
| <br>   |           |
| <b>3 Democratische ruimten.....</b>                                  | <b>78</b> |
| 3.1 De (federale) staat België .....                                 | 78        |
| 3.2 Vlaanderen en de andere deelstaten .....                         | 79        |
| 3.3 De Europese Unie .....   | 82        |
| 3.4 De Vlaamse lokale besturen .....                                 | 84        |
| 3.4.1 Gemeenten en provincies .....                                  | 84        |
| 3.4.2 Andere territoriaal gedecentraliseerde entiteiten .....        | 87        |
| <br>   |           |
| <b>4 Democratische processen.....</b>                                | <b>88</b> |
| 4.1 Debatteren en organiseren .....                                  | 88        |
| 4.2 Verkiezen en vertegenwoordigen .....                             | 90        |
| 4.2.1 Op federaal niveau .....                                       | 91        |
| 4.2.2 Op deelstatelijk niveau .....                                  | 100       |
| 4.2.3 Op Europees niveau .....                                       | 105       |
| 4.2.4 Op lokaal niveau .....   | 108       |
| 4.3 Wetgeven.....  | 109       |
| 4.3.1 In de verschillende democratische ruimten .....                | 109       |
| 4.3.2 Behoorlijk wetgeven .....                                      | 143       |
| 4.4 Vertrouwen en controleren.....                                   | 147       |
| 4.4.1 Op federaal niveau .....                                       | 147       |
| 4.4.2 Op deelstatelijk niveau .....                                  | 166       |
| 4.4.3 Op Europees niveau .....                                       | 170       |
| 4.4.4 Op lokaal niveau .....   | 174       |
| 4.5 Besturen .....   | 178       |
| 4.5.1 In de verschillende democratische ruimten .....                | 178       |

|  |   |            |
|--|---|------------|
| 4.5.2  | Bestuurlijke rechtshandelingen .....                                      | 194        |
| 4.5.3  | Behoorlijk besturen .....   | 210        |
| <b>5</b>   | <b>Democratische bevoegdheden .....</b>                                   | <b>234</b> |
| 5.1  | Federale en gefedereerde bevoegdheden .....                               | 234        |
| 5.1.1  | De bevoegdheidsverdeling tussen de federale entiteiten .....              | 235        |
| 5.1.2  | Beïnvloeding van de besluitvorming door de federale verhoudingen .....    | 258        |
| 5.2  | Nationale en supranationale bevoegdheden .....                            | 266        |
| 5.3  | Centrale en decentrale bevoegdheden .....                                 | 268        |
| 5.3.1  | Functionele decentralisatie .....   | 269        |
| 5.3.2  | Territoriale decentralisatie .....  | 270        |
| <b>Deel III: België is een rechtsstaat .....</b> |   | <b>277</b> |
| <b>6</b>   | <b>Handhaven .....</b>  | <b>278</b> |
| 6.1  | Gerechtelijke handhaving .....  | 278        |
| 6.1.1  | De hoven en rechtbanken .....   | 279        |
| 6.1.2  | De bestuurlijke rechtscolleges .....                                      | 284        |
| 6.2  | Bestuurlijke handhaving .....   | 286        |
| 6.2.1  | Algemeen .....  | 286        |
| 6.2.2  | Lokale bestuurlijke ordehandhaving .....                                  | 288        |
| <b>7</b>   | <b>Beschermen .....</b>   | <b>296</b> |
| 7.1  | Op nationaal niveau .....   | 298        |
| 7.1.1  | Rechtsbescherming tegen een wetgever .....                                | 298        |
| 7.1.2  | Rechtsbescherming tegen een regering of een bestuur .....                 | 308        |
| 7.1.3  | Rechtsbescherming tegen een rechter .....                                 | 327        |
| 7.2  | Op Europees niveau .....  | 328        |
| 7.2.1  | Rechtsbescherming door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ..... | 328        |
| 7.2.2  | Rechtsbescherming door het Hof van Justitie van de Europese Unie .....    | 330        |

# VOLLEDIGE INHOUDSTAFEL

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Voorwoord</b>   | <b>2</b>  |
| <b>Korte Inhoudstafel</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Volledige Inhoudstafel</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Overzicht van afkortingen</b>   | <b>13</b> |
| <b>Vooraf: Recht en (Belgisch) publiekrecht</b>                                  | <b>16</b> |
| <b>Deel I: België en zijn burgers</b>  | <b>19</b> |
| <b>1 De Belgische staat</b>  | <b>19</b> |
| 1.1 Constitutieve bestanddelen   | 19        |
| 1.1.1 Een permanente bevolking   | 20        |
| 1.1.2 Een afgebakend gebied  | 20        |
| 1.1.3 Een overheid   | 21        |
| 1.1.4 Erkenning?   | 21        |
| 1.2 Kenmerken van een staat  | 23        |
| 1.2.1 Rechtspersoonlijkheid  | 23        |
| 1.2.2 Soevereiniteit   | 24        |
| 1.2.3 Internationale immuniteit  | 24        |
| 1.2.4 Rechtsmacht  | 25        |
| <b>2 Burgerschap en fundamentele rechten</b>                                     | <b>26</b> |
| 2.1 Personen onder de Belgische rechtsmacht                                      | 26        |
| 2.1.1 Personen met de Belgische nationaliteit                                    | 27        |
| 2.1.1.1 Toekenning   | 28        |
| 2.1.1.2 Verkrijging  | 29        |
| 2.1.1.2.1 Door nationaliteitsverklaring  | 29        |
| 2.1.1.2.2 Door naturalisatie   | 29        |
| 2.1.1.3 Verlies  | 30        |
| 2.1.2 Personen zonder de Belgische nationaliteit                                 | 31        |
| 2.1.2.1 Grotendeels gelijke fundamentele rechten                                 | 31        |
| 2.1.2.2 De toegang tot het grondgebied   | 32        |
| 2.1.3 De burgers van de Europese Unie  | 34        |
| 2.2 Fundamentele rechten   | 36        |
| 2.2.1 Bronnen van fundamentele rechten   | 36        |
| 2.2.1.1 Grondwettelijke rechten  | 36        |
| 2.2.1.2 Europese rechten   | 37        |
| 2.2.1.2.1 De Raad van Europa en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens | 37        |
| 2.2.1.2.2 De Europese Unie en het Handvest van de grondrechten                   | 39        |
| 2.2.1.3 Mondiale rechten   | 40        |
| 2.2.2 Enkele kenmerken van fundamentele rechten                                  | 40        |
| 2.2.2.1 Rechtstreekse werking  | 40        |
| 2.2.2.2 Verticale en horizontale werking   | 40        |
| 2.2.3 De voornaamste fundamentele rechten  | 41        |
| 2.2.3.1 Bescherming van de fysieke integriteit                                   | 41        |
| 2.2.3.1.1 Het recht op leven   | 41        |
| 2.2.3.1.2 Het verbod van foltering   | 43        |
| 2.2.3.1.3 Verbod van slavernij en dwangarbeid                                    | 43        |
| 2.2.3.2 Het recht op gelijke behandeling   | 44        |
| 2.2.3.3 Intellectuele vrijheden  | 45        |
| 2.2.3.3.1 De vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van de media              | 45        |
| 2.2.3.3.2 De vrijheid van vergadering en van vereniging                          | 46        |
| 2.2.3.3.3 De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst                        | 48        |
| 2.2.3.3.4 De vrijheid van onderwijs  | 49        |
| 2.2.3.3.5 De vrijheid van taalgebruik  | 51        |
| 2.2.3.4 Democratische rechten  | 51        |
| 2.2.3.4.1 Het recht op vrije en geheime verkiezingen                             | 51        |
| 2.2.3.4.2 Het petitierecht   | 52        |
| 2.2.3.4.3 Het recht op openbaarheid van het bestuur                              | 53        |

|               |   |    |
|---------------|---|----|
| 2.2.3.5       | Rechten tijdens de rechtspleging.....   | 54 |
| 2.2.3.5.1     | Het recht op toegang tot de rechter en op een eerlijk proces.....                 | 54 |
| 2.2.3.5.2     | Rechten eigen aan de strafrechtspleging.....                                      | 55 |
| 2.2.3.5.2.1   | Recht op vrijheid.....  | 55 |
| 2.2.3.5.2.1.1 | De vrijheid om niet vastgehouden te worden.....                                   | 55 |
| 2.2.3.5.2.1.2 | De vrijheid om zich te verplaatsen en te verblijven.....                          | 58 |
| 2.2.3.5.2.2   | Geen misdrijf of straf zonder wet ("nullum crimen, nulla poena sine lege").....   | 58 |
| 2.2.3.5.2.3   | Het recht op een tweede aanleg.....   | 59 |
| 2.2.3.5.2.4   | Het recht op schadeloosstelling in geval van gerechtelijke dwaling.....           | 60 |
| 2.2.3.5.2.5   | Het recht om niet tweemaal te worden berecht of gestraft ("non bis in idem")..... | 60 |
| 2.2.3.6       | De bescherming van de private levenssfeer.....                                    | 61 |
| 2.2.3.6.1     | De bescherming van het privé-, familie- en gezinsleven.....                       | 61 |
| 2.2.3.6.1.1   | De onschendbaarheid van de woning.....  | 61 |
| 2.2.3.6.1.2   | De bescherming van de private communicatie.....                                   | 62 |
| 2.2.3.6.2     | Het recht om te huwen.....  | 62 |
| 2.2.3.7       | Rechten verbonden met materiële levensomstandigheden.....                         | 62 |
| 2.2.3.7.1     | Het recht op eigendom.....  | 63 |
| 2.2.3.7.2     | Economische, sociale en culturele rechten.....                                    | 64 |
| 2.2.3.8       | Kinderrechten.....  | 65 |
| 2.2.4         | De beperking van fundamentele rechten.....  | 66 |
| 2.2.4.1       | In normale omstandigheden.....  | 66 |
| 2.2.4.1.1     | De beperking van burgerlijke en politieke rechten.....                            | 66 |
| 2.2.4.1.1.1   | Bij (voldoende precieze) wet voorzien.....  | 68 |
| 2.2.4.1.1.2   | Een wettig doel dienen.....   | 69 |
| 2.2.4.1.1.3   | Noodzakelijk zijn in een democratische samenleving – evenredigheid.....           | 70 |
| 2.2.4.1.2     | De beperking van economische, sociale en culturele grondrechten.....              | 71 |
| 2.2.4.2       | In tijden van noodtoestand.....   | 72 |
| 2.2.4.3       | Misbruik van grondrechten.....  | 73 |

## **Deel II: België is een meergelaagde democratische staat .....75**

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| <b>3</b>    | <b>Democratische ruimten.....</b>                          | <b>78</b> |
| 3.1         | De (federale) staat België.....                            | 78        |
| 3.2         | Vlaanderen en de andere deelstaten.....                    | 79        |
| 3.3         | De Europese Unie.....                                      | 82        |
| 3.4         | De Vlaamse lokale besturen.....                            | 84        |
| 3.4.1       | Gemeenten en provincies.....                               | 84        |
| 3.4.2       | Andere territoriaal gedecentraliseerde entiteiten.....     | 87        |
| <b>4</b>    | <b>Democratische processen.....</b>                        | <b>88</b> |
| 4.1         | Debatteren en organiseren.....                             | 88        |
| 4.2         | Verkiezen en vertegenwoordigen.....                        | 90        |
| 4.2.1       | Op federaal niveau.....                                    | 91        |
| 4.2.1.1     | De Kamer van volksvertegenwoordigers.....                  | 91        |
| 4.2.1.1.1   | De verkiezing.....   | 91        |
| 4.2.1.1.2   | De samenstelling en indeling.....                          | 93        |
| 4.2.1.2     | De Senaat.....   | 94        |
| 4.2.1.3     | Rechtspositie van de leden van het federale Parlement..... | 96        |
| 4.2.1.3.1   | Onverenigbaarheden.....                                    | 96        |
| 4.2.1.3.2   | Immunititeiten.....  | 97        |
| 4.2.1.3.2.1 | Onverantwoordelijkheid.....                                | 97        |
| 4.2.1.3.2.2 | Onschendbaarheid.....                                      | 98        |
| 4.2.2       | Op deelstatelijk niveau.....                               | 100       |
| 4.2.2.1     | Algemene kenmerken.....                                    | 100       |
| 4.2.2.2     | Bijzondere kenmerken.....                                  | 103       |
| 4.2.2.2.1   | Het Vlaams Parlement.....                                  | 103       |
| 4.2.2.2.2   | De andere deelstaatarlamenten.....                         | 104       |
| 4.2.3       | Op Europees niveau.....                                    | 105       |
| 4.2.3.1     | Het Europees Parlement.....                                | 105       |
| 4.2.3.2     | De Raad.....   | 106       |
| 4.2.3.3     | De Europese Raad.....                                      | 107       |
| 4.2.4       | Op lokaal niveau.....                                      | 108       |
| 4.2.4.1     | In de Vlaamse gemeenten.....                               | 108       |
| 4.2.4.2     | In de Vlaamse provincies.....                              | 109       |
| 4.3         | Wetgeven.....  | 109       |
| 4.3.1       | In de verschillende democratische ruimten.....             | 109       |

|                   |  |     |
|-------------------|--|-----|
| 4.3.1.1           | Op federaal niveau .....   | 109 |
| 4.3.1.1.1         | De Grondwet .....  | 110 |
| 4.3.1.1.1.1       | De Belgische Grondwet .....                                      | 112 |
| 4.3.1.1.1.2       | Herziening van de Grondwet .....                                 | 113 |
| 4.3.1.1.1.2.1     | De formele Grondwet .....  | 113 |
| 4.3.1.1.1.2.1.1   | De preconstituante .....   | 114 |
| 4.3.1.1.1.2.1.2   | Parlementaire verkiezingen .....                                 | 114 |
| 4.3.1.1.1.2.1.3   | Destituante .....  | 115 |
| 4.3.1.1.1.2.2     | De materiële grondwet .....                                      | 116 |
| 4.3.1.1.2         | Wetten .....   | 117 |
| 4.3.1.1.2.1       | Volheid van bevoegdheid .....                                    | 118 |
| 4.3.1.1.2.2       | Voorbehouden bevoegdheden .....                                  | 118 |
| 4.3.1.1.2.2.1     | Beginsel .....   | 118 |
| 4.3.1.1.2.2.2     | Overdracht van bevoegdheden: opdrachtwetten .....                | 119 |
| 4.3.1.1.2.3       | De wetgevingsprocedure .....                                     | 121 |
| 4.3.1.1.2.3.1     | De zitting .....   | 121 |
| 4.3.1.1.2.3.2     | Monocameralisme en bicameralisme .....                           | 122 |
| 4.3.1.1.2.3.2.1   | Het tweekamerstelsel .....                                       | 122 |
| 4.3.1.1.2.3.2.2   | Monocamerale aangelegenheden .....                               | 122 |
| 4.3.1.1.2.3.2.3   | Verplicht bicamerale aangelegenheden .....                       | 123 |
| 4.3.1.1.2.3.2.4   | Optioneel bicamerale aangelegenheden .....                       | 123 |
| 4.3.1.1.2.3.2.5   | Kwalificatie van aangelegenheden en conflicten .....             | 124 |
| 4.3.1.1.2.3.3     | Het verloop van de wetgevingsprocedure .....                     | 125 |
| 4.3.1.1.2.3.3.1   | Wetgevende initiatieven .....                                    | 125 |
| 4.3.1.1.2.3.3.2   | Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State ..... | 126 |
| 4.3.1.1.2.3.3.2.1 | Inhoud van het advies .....                                      | 126 |
| 4.3.1.1.2.3.3.2.2 | Verplicht advies .....   | 126 |
| 4.3.1.1.2.3.3.2.3 | Facultatief advies .....   | 127 |
| 4.3.1.1.2.3.3.2.4 | Geen advies .....  | 128 |
| 4.3.1.1.2.3.3.2.5 | Gevolgen van het advies .....                                    | 128 |
| 4.3.1.1.2.3.3.3   | De behandeling in de commissie .....                             | 129 |
| 4.3.1.1.2.3.3.4   | De behandeling in de plenaire vergadering .....                  | 130 |
| 4.3.1.1.2.3.3.5   | Indien nodig: behandeling in de andere Kamer .....               | 131 |
| 4.3.1.1.2.3.3.6   | De bekrachtiging en de afkondiging .....                         | 132 |
| 4.3.1.1.2.3.3.7   | De bekendmaking en inwerkingtreding .....                        | 133 |
| 4.3.1.2           | Op deelstatelijk niveau .....                                    | 134 |
| 4.3.1.2.1         | De constitutieve autonomie .....                                 | 134 |
| 4.3.1.2.2         | Decreten en ordonnanties .....                                   | 135 |
| 4.3.1.2.3         | Hoe worden decreten en ordonnanties gemaakt? .....               | 136 |
| 4.3.1.3           | Op Europees niveau .....   | 136 |
| 4.3.1.3.1         | De (grondwettelijke) verdragen .....                             | 136 |
| 4.3.1.3.2         | De wetgevingshandelingen van de Unie .....                       | 138 |
| 4.3.1.3.2.1       | Verordeningen .....  | 138 |
| 4.3.1.3.2.2       | Richtlijnen .....  | 139 |
| 4.3.1.3.3         | De wetgevingsprocedure .....                                     | 140 |
| 4.3.1.3.4         | Bekendmaking en inwerkingtreding .....                           | 141 |
| 4.3.1.4           | Op lokaal niveau .....   | 141 |
| 4.3.1.4.1         | In de Vlaamse gemeenten .....                                    | 141 |
| 4.3.1.4.2         | In de Vlaamse provincies .....                                   | 142 |
| 4.3.2             | Behoorlijk wetgeven .....  | 143 |
| 4.3.2.1           | Algemeen .....   | 143 |
| 4.3.2.2           | Uitwerking van wetgeving in de tijd .....                        | 144 |
| 4.3.2.3           | Interpretatieve wetgeving .....                                  | 145 |
| 4.4               | Vertrouwen en controleren .....                                  | 147 |
| 4.4.1             | Op federaal niveau .....   | 147 |
| 4.4.1.1           | De Koning en de Regering .....                                   | 147 |
| 4.4.1.1.1         | De Koning .....  | 147 |
| 4.4.1.1.1.1       | De persoon van de Koning .....                                   | 148 |
| 4.4.1.1.1.2       | Rechtspositie .....  | 149 |
| 4.4.1.1.1.2.1     | Onschendbaarheid .....   | 150 |
| 4.4.1.1.1.2.2     | Onverantwoordelijkheid .....                                     | 150 |
| 4.4.1.1.2         | De Regering .....  | 151 |
| 4.4.1.1.2.1       | De samenstelling van de Regering .....                           | 151 |
| 4.4.1.1.2.2       | Rechtspositie .....  | 153 |
| 4.4.1.1.2.2.1     | Onverenigbaarheden .....   | 153 |
| 4.4.1.1.2.2.2     | Immunititeiten .....   | 154 |
| 4.4.1.2           | Het vertrouwen in de Regering .....                              | 156 |

|                 |   |     |
|-----------------|---|-----|
| 4.4.1.2.1       | De 'government making power' .....  | 156 |
| 4.4.1.2.2       | Het interpellatierecht en het indienen van moties.....  | 156 |
| 4.4.1.2.2.1     | De eenvoudige motie .....   | 157 |
| 4.4.1.2.2.2     | De motie van vertrouwen .....   | 157 |
| 4.4.1.2.2.3     | De motie van wantrouwen .....   | 158 |
| 4.4.1.2.2.3.1   | De constructieve.....   | 158 |
| 4.4.1.2.2.3.2   | De gewone .....   | 158 |
| 4.4.1.2.2.4     | De motie van aanbeveling .....  | 159 |
| 4.4.1.2.3       | Beperkte controle: de lopende zaken.....  | 159 |
| 4.4.1.3         | Dagelijkse controle: het vragenrecht .....  | 160 |
| 4.4.1.4         | Uitzonderlijke controle: de parlementaire onderzoekscommissie .....   | 161 |
| 4.4.1.5         | Enkele bijzondere vormen van controle.....  | 163 |
| 4.4.1.5.1       | De staatsfinanciën.....   | 163 |
| 4.4.1.5.2       | De krijgsmacht en de buitenlandse zaken.....  | 164 |
| 4.4.1.5.3       | De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de regeringsleden.....  | 165 |
| 4.4.1.5.4       | De comités P en I.....  | 165 |
| 4.4.1.6         | Bijzondere taken.....   | 165 |
| 4.4.2           | Op deelstatelijk niveau .....   | 166 |
| 4.4.2.1         | Algemene kenmerken.....   | 166 |
| 4.4.2.2         | Bijzondere kenmerken .....  | 168 |
| 4.4.2.2.1       | De Vlaamse Regering .....   | 168 |
| 4.4.2.2.2       | De andere deelstaatregeringen.....  | 169 |
| 4.4.3           | Op Europees niveau .....  | 170 |
| 4.4.3.1         | De rol van de Europese Commissie .....  | 170 |
| 4.4.3.2         | Samenstelling van de Europese Commissie .....   | 170 |
| 4.4.3.3         | Rechtspositie .....   | 172 |
| 4.4.3.4         | Controle op de Europese Commissie .....   | 173 |
| 4.4.4           | Op lokaal niveau .....  | 174 |
| 4.4.4.1         | In de Vlaamse gemeenten.....  | 174 |
| 4.4.4.1.1       | Het college van burgemeester en schepenen, het vast bureau en het bijzonder comité voor de sociale dienst van het OCMW..... | 174 |
| 4.4.4.1.2       | De burgemeester .....   | 175 |
| 4.4.4.1.3       | Rechtspositie en controle.....  | 175 |
| 4.4.4.2         | In de Vlaamse provincies.....   | 177 |
| 4.4.4.2.1       | De deputatie.....   | 177 |
| 4.4.4.2.2       | De gouverneur .....   | 177 |
| 4.5             | Besturen .....  | 178 |
| 4.5.1           | In de verschillende democratische ruimten .....   | 178 |
| 4.5.1.1         | Op federaal niveau .....  | 178 |
| 4.5.1.1.1       | De Koning en de Regering .....  | 179 |
| 4.5.1.1.1.1     | Koninklijk en ministeriële besluiten .....  | 179 |
| 4.5.1.1.1.2     | Toegewezen bevoegdheden .....   | 180 |
| 4.5.1.1.1.2.1   | Beginsel.....   | 180 |
| 4.5.1.1.1.2.2   | Overdracht van bevoegdheden: delegaties .....   | 181 |
| 4.5.1.1.1.2.2.1 | Delegatie van verordenende bevoegdheden.....  | 181 |
| 4.5.1.1.1.2.2.2 | Delegatie van beschikkende bevoegdheden.....  | 182 |
| 4.5.1.1.1.3     | De bevoegdheden van de Koning en de Regering.....   | 183 |
| 4.5.1.1.1.3.1   | De uitvoering van wetten .....  | 183 |
| 4.5.1.1.1.3.2   | Door de wetgever gedelegeerde bevoegdheden.....   | 184 |
| 4.5.1.1.1.3.3   | Controlerende bevoegdheden .....  | 184 |
| 4.5.1.1.1.3.4   | Bijzondere bevoegdheden .....   | 184 |
| 4.5.1.1.1.3.4.1 | De ontbinding, bijeenroeping en verdaging van de Kamer .....  | 184 |
| 4.5.1.1.1.3.4.2 | De benoeming van ambtenaren en rechters .....   | 185 |
| 4.5.1.1.1.3.4.3 | De uitvoering van rechterlijke beslissingen en het genaderecht.....   | 186 |
| 4.5.1.1.1.3.4.4 | De munt.....  | 187 |
| 4.5.1.1.1.3.4.5 | Het verlenen van titels.....  | 187 |
| 4.5.1.1.1.3.4.6 | De buitenlandse betrekkingen.....   | 188 |
| 4.5.1.1.1.3.4.7 | De krijgsmacht .....  | 190 |
| 4.5.1.2         | Op deelstatelijk niveau .....   | 191 |
| 4.5.1.2.1       | Bevoegdheden.....   | 191 |
| 4.5.1.2.2       | Werking.....  | 191 |
| 4.5.1.3         | Op Europees niveau .....  | 192 |
| 4.5.1.3.1       | Bevoegdheden .....  | 192 |
| 4.5.1.3.2       | Werking.....  | 193 |
| 4.5.1.4         | Op lokaal niveau.....   | 194 |
| 4.5.1.4.1       | In de Vlaamse gemeenten en OCMW's .....   | 194 |
| 4.5.1.4.2       | In de Vlaamse provincies .....  | 194 |



|                 |   |            |
|-----------------|---|------------|
| 4.5.2           | Bestuurlijke rechtshandelingen .....                                  | 194        |
| 4.5.2.1         | Wat is een bestuurlijke rechtshandeling? .....                        | 196        |
| 4.5.2.1.1       | Constitutieve bestanddelen .....                                      | 197        |
| 4.5.2.1.1.1     | Een rechtshandeling .....   | 197        |
| 4.5.2.1.1.1.1   | Beginsel .....  | 197        |
| 4.5.2.1.1.1.2   | Handelingen die geen rechtshandeling zijn .....                       | 197        |
| 4.5.2.1.1.2     | Een bestuurlijke overheid .....                                       | 199        |
| 4.5.2.1.1.2.1   | Het organiek criterium .....  | 199        |
| 4.5.2.1.1.2.2   | Het doelmatigheidscriterium .....                                     | 200        |
| 4.5.2.1.1.2.3   | Het functionaliteitscriterium .....                                   | 200        |
| 4.5.2.1.1.2.4   | Verhouding tussen de criteria .....                                   | 201        |
| 4.5.2.1.1.2.5   | Het negatieve criterium .....   | 201        |
| 4.5.2.1.1.2.6   | Conclusie .....   | 202        |
| 4.5.2.1.1.3     | Eenzijdig .....   | 203        |
| 4.5.2.1.1.4     | Uitvoerbaar .....   | 204        |
| 4.5.2.1.2       | Soorten bestuurlijke rechtshandelingen .....                          | 204        |
| 4.5.2.1.2.1     | Reglementair .....  | 204        |
| 4.5.2.1.2.2     | Beschikkend .....   | 205        |
| 4.5.2.1.2.3     | Organiek .....  | 207        |
| 4.5.2.2         | Hoe worden reglementaire besluiten genomen? .....                     | 207        |
| 4.5.2.2.1       | Het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State .....      | 208        |
| 4.5.2.2.2       | De bekendmaking en inwerkingtreding .....                             | 208        |
| 4.5.2.3         | Hoe worden beschikkende bestuurlijke rechtshandelingen genomen? ..... | 209        |
| 4.5.3           | Behoorlijk besturen .....   | 210        |
| 4.5.3.1         | Algemene principes .....  | 211        |
| 4.5.3.1.1       | Inachtneming van hogere en van eigen normen .....                     | 211        |
| 4.5.3.1.2       | Inachtneming van algemene rechtsbeginselen .....                      | 211        |
| 4.5.3.1.3       | Inachtneming van algemene beginselen van behoorlijk bestuur .....     | 214        |
| 4.5.3.1.3.1     | Kenmerken .....   | 214        |
| 4.5.3.1.3.1.1   | Ongeschreven .....  | 214        |
| 4.5.3.1.3.1.2   | Algemeen .....  | 215        |
| 4.5.3.1.3.1.3   | Bij de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid .....           | 215        |
| 4.5.3.1.3.1.4   | Bij het optreden als een bestuurlijke overheid .....                  | 215        |
| 4.5.3.1.3.2     | Soorten .....   | 216        |
| 4.5.3.1.3.2.1   | Procedurele beginselen .....  | 216        |
| 4.5.3.1.3.2.1.1 | De formele motiveringsplicht .....                                    | 216        |
| 4.5.3.1.3.2.1.2 | Het onpartijdigheidsbeginsel .....                                    | 220        |
| 4.5.3.1.3.2.1.3 | De hoorplicht .....   | 221        |
| 4.5.3.1.3.2.1.4 | De zorgvuldigheidsplicht .....  | 222        |
| 4.5.3.1.3.2.2   | Inhoudelijke beginselen .....   | 222        |
| 4.5.3.1.3.2.2.1 | De materiële motiveringsplicht .....                                  | 222        |
| 4.5.3.1.3.2.2.2 | Het gelijkheidsbeginsel .....   | 223        |
| 4.5.3.1.3.2.2.3 | Het redelijkheidsbeginsel .....                                       | 223        |
| 4.5.3.1.3.2.2.4 | Het vertrouwensbeginsel .....   | 224        |
| 4.5.3.2         | Openbaarheid van het bestuur .....                                    | 225        |
| 4.5.3.2.1       | Actieve openbaarheid .....  | 226        |
| 4.5.3.2.2       | Passieve openbaarheid .....   | 227        |
| 4.5.3.2.2.1     | Toepassingsgebied .....   | 227        |
| 4.5.3.2.2.2     | Procedure .....   | 228        |
| 4.5.3.2.2.3     | Uitzonderingsgronden .....  | 230        |
| 4.5.3.2.2.3.1   | Verplicht relatieve uitzonderingsgronden .....                        | 231        |
| 4.5.3.2.2.3.2   | Verplicht absolute uitzonderingsgronden .....                         | 232        |
| 4.5.3.2.2.3.3   | Facultatieve uitzonderingsgronden .....                               | 233        |
| 4.5.3.2.2.4     | Beroepsmogelijkheden .....  | 233        |
| <b>5</b>        | <b>Democratische bevoegdheden .....</b>                               | <b>234</b> |
| 5.1             | Federale en gefedereerde bevoegdheden .....                           | 234        |
| 5.1.1           | De bevoegdheidsverdeling tussen de federale entiteiten .....          | 235        |
| 5.1.1.1         | Grondslagen van de bevoegdheidsverdeling .....                        | 236        |
| 5.1.1.1.1       | De indeling van het grondgebied in taalgebieden .....                 | 236        |
| 5.1.1.1.2       | De gelijkheid en autonomie van de federale entiteiten .....           | 237        |
| 5.1.1.1.2.1     | Beginsel .....  | 237        |
| 5.1.1.1.2.2     | Nuanceringen .....  | 238        |
| 5.1.1.1.2.2.1   | De internationale betrekkingen .....                                  | 238        |
| 5.1.1.1.2.2.2   | Het statuut van de Brusselse wetgevende en uitvoerende normen .....   | 239        |
| 5.1.1.1.3       | De exclusieve bevoegdheidsverdeling .....                             | 239        |
| 5.1.1.1.3.1     | Beginsel .....  | 239        |

|   |   |            |
|---|---|------------|
| 5.1.1.1.3.2                                     | Nuanceringen.....   | 240        |
| 5.1.1.1.3.2.1                                   | Gedeeld exclusieve bevoegdheden.....  | 240        |
| 5.1.1.1.3.2.2                                   | Concurrerende bevoegdheden.....   | 241        |
| 5.1.1.1.3.2.3                                   | Parallele bevoegdheden.....   | 241        |
| 5.1.1.2   | De bevoegdheden van de deelstaten.....  | 242        |
| 5.1.1.2.1                                       | De gemeenschapsbevoegdheden.....  | 242        |
| 5.1.1.2.1.1                                     | Cultuur en onderwijs.....   | 242        |
| 5.1.1.2.1.1.1                                   | Materiële bevoegdheid.....  | 242        |
| 5.1.1.2.1.1.2                                   | Territoriale bevoegdheid.....   | 243        |
| 5.1.1.2.1.2                                     | Persoonsgebonden aangelegenheden.....   | 244        |
| 5.1.1.2.1.2.1                                   | Materiële bevoegdheid.....  | 244        |
| 5.1.1.2.1.2.2                                   | Territoriale bevoegdheid.....   | 245        |
| 5.1.1.2.1.3                                     | Het taalgebruik.....  | 247        |
| 5.1.1.2.1.3.1                                   | Materiële bevoegdheid.....  | 247        |
| 5.1.1.2.1.3.2                                   | Territoriale bevoegdheid.....   | 247        |
| 5.1.1.2.1.4                                     | Asymmetrie: overdracht van gemeenschapsbevoegdheden.....                        | 248        |
| 5.1.1.2.2                                       | De gewestbevoegdheden.....  | 250        |
| 5.1.1.2.2.1                                     | Materiële bevoegdheden.....   | 250        |
| 5.1.1.2.2.2                                     | Territoriale bevoegdheden.....  | 251        |
| 5.1.1.2.2.3                                     | Asymmetrie: overdracht van gewestbevoegdheden.....                              | 251        |
| 5.1.1.3   | De bevoegdheden van de federale overheid.....                                   | 252        |
| 5.1.1.3.1                                       | De toegewezen bevoegdheden.....   | 252        |
| 5.1.1.3.2                                       | De residuaire bevoegdheden.....   | 252        |
| 5.1.1.4   | Impliciete bevoegdheden.....  | 254        |
| 5.1.1.5   | Instrumentele bevoegdheden.....   | 255        |
| 5.1.1.5.1                                       | Strafrechtelijke bevoegdheden.....  | 255        |
| 5.1.1.5.2                                       | Fiscale bevoegdheden.....   | 256        |
| 5.1.1.5.3                                       | Bestuurlijke bevoegdheden.....  | 256        |
| 5.1.1.6   | Grenzen aan de bevoegdheidsuitoefening.....                                     | 257        |
| 5.1.2   | Beïnvloeding van de besluitvorming door de federale verhoudingen.....           | 258        |
| 5.1.2.1   | De verhoudingen binnen de federale en Brusselse overheden.....                  | 258        |
| 5.1.2.1.1                                       | Samenstelling van de organen.....   | 258        |
| 5.1.2.1.2                                       | Bijzondere wetten.....  | 259        |
| 5.1.2.1.3                                       | Alarmbelprocedure.....  | 259        |
| 5.1.2.2   | De verhoudingen tussen de deelstaten onderling en met de federale overheid..... | 261        |
| 5.1.2.2.1                                       | Conflicten.....   | 261        |
| 5.1.2.2.1.1                                     | Belangenconflicten.....   | 261        |
| 5.1.2.2.1.2                                     | Bevoegdheidsconflicten.....   | 262        |
| 5.1.2.2.2                                       | Samenwerking.....   | 264        |
| 5.1.2.2.2.1                                     | Het Overlegcomité.....  | 264        |
| 5.1.2.2.2.2                                     | Samenwerkingsvormen.....  | 265        |
| 5.2   | Nationale en supranationale bevoegdheden.....                                   | 266        |
| 5.3   | Centrale en decentrale bevoegdheden.....  | 268        |
| 5.3.1   | Functionele decentralisatie.....  | 269        |
| 5.3.2   | Territoriale decentralisatie.....   | 270        |
| 5.3.2.1   | Bevoegdheden van de Vlaamse gemeenten.....                                      | 270        |
| 5.3.2.1.1                                       | Taken van gemeentelijk belang.....  | 271        |
| 5.3.2.1.2                                       | Taken van gemengd belang.....   | 272        |
| 5.3.2.1.3                                       | Medebewindstaken.....   | 272        |
| 5.3.2.2   | Bevoegdheden van de Vlaamse OCMW's.....   | 273        |
| 5.3.2.2.1                                       | Het recht op maatschappelijke dienstverlening.....                              | 273        |
| 5.3.2.2.2                                       | Het recht op maatschappelijke integratie.....                                   | 274        |
| 5.3.2.2.3                                       | Het uittekenen van het lokaal sociaal beleid.....                               | 274        |
| 5.3.2.3   | Bevoegdheden van de Vlaamse provincies.....                                     | 275        |
| <b>Deel III: België is een rechtsstaat.....</b> |   | <b>277</b> |
| <b>6</b>  | <b>Handhaven.....</b>   | <b>278</b> |
| 6.1   | Gerechtelijke handhaving.....   | 278        |
| 6.1.1   | De hoven en rechtbanken.....  | 279        |
| 6.1.1.1   | De rechterlijke organisatie.....  | 279        |
| 6.1.1.1.1                                       | De magistratuur.....  | 279        |
| 6.1.1.1.1.1                                     | De magistraten van de zetel.....  | 279        |
| 6.1.1.1.1.2                                     | Het openbaar ministerie.....  | 281        |
| 6.1.1.1.2                                       | De gerechtelijke structuur.....   | 282        |
| 6.1.1.2   | De rechtsbedeling.....  | 284        |

|                 |   |            |
|-----------------|---|------------|
| 6.1.2           | De bestuurlijke rechtscolleges.....   | 284        |
| 6.2             | Bestuurlijke handhaving.....  | 286        |
| 6.2.1           | Algemeen.....   | 286        |
| 6.2.2           | Lokale bestuurlijke ordehandhaving.....   | 288        |
| 6.2.2.1         | Het uitvaardigen van algemene reglementen van bestuurlijke politie.....         | 288        |
| 6.2.2.1.1       | Inbreuken op de openbare orde.....  | 288        |
| 6.2.2.1.1.1     | Louter bestuurlijke inbreuken.....  | 288        |
| 6.2.2.1.1.2     | Gemengde inbreuken.....   | 289        |
| 6.2.2.1.2       | Bestuurlijke sancties en maatregelen.....                                       | 290        |
| 6.2.2.1.2.1     | Bestuurlijke sancties.....  | 291        |
| 6.2.2.1.2.2     | Bestuurlijke maatregelen.....   | 291        |
| 6.2.2.2         | Het nemen van individuele sancties en maatregelen van bestuurlijke politie..... | 292        |
| 6.2.2.2.1       | Door de burgemeester.....   | 292        |
| 6.2.2.2.1.1     | Algemene uitvoeringsbevoegdheid.....  | 292        |
| 6.2.2.2.1.2     | Specifieke politiebevoegdheden.....   | 292        |
| 6.2.2.2.1.3     | Residuaire bevoegdheid.....   | 293        |
| 6.2.2.2.2       | Door het college van burgemeester en schepenen.....                             | 293        |
| 6.2.2.2.3       | Door een GAS-ambtenaar.....   | 294        |
| <b>7</b>        | <b>Beschermen.....</b>  | <b>296</b> |
| 7.1             | Op nationaal niveau.....  | 298        |
| 7.1.1           | Rechtsbescherming tegen een wetgever.....                                       | 298        |
| 7.1.1.1         | Door elke rechter.....  | 298        |
| 7.1.1.1.1       | De wet grondwetsconform interpreteren.....                                      | 298        |
| 7.1.1.1.2       | De wet toetsen aan het internationaal recht met rechtstreekse werking.....      | 299        |
| 7.1.1.1.3       | Een prejudiciële vraag stellen aan het Grondwettelijk Hof.....                  | 299        |
| 7.1.1.1.3.1     | De onschendbaarheid van de wet.....   | 299        |
| 7.1.1.1.3.2     | De plicht tot het stellen van een prejudiciële vraag.....                       | 300        |
| 7.1.1.1.3.3     | De samenloop van grondrechten.....  | 301        |
| 7.1.1.2         | Door het Grondwettelijk Hof.....  | 302        |
| 7.1.1.2.1       | Samenstelling.....  | 302        |
| 7.1.1.2.2       | Bevoegdheden.....   | 303        |
| 7.1.1.2.2.1     | Toetsingsvoorwerp.....  | 303        |
| 7.1.1.2.2.2     | Toetsingsmaatstaf.....  | 303        |
| 7.1.1.2.3       | Toetsingsmogelijkheden.....   | 305        |
| 7.1.1.2.3.1     | Het beroep tot vernietiging.....  | 305        |
| 7.1.1.2.3.2     | De prejudiciële procedure.....  | 307        |
| 7.1.2           | Rechtsbescherming tegen een regering of een bestuur.....                        | 308        |
| 7.1.2.1         | Door het bestuur.....   | 308        |
| 7.1.2.1.1       | Algemene kenmerken.....   | 308        |
| 7.1.2.1.2       | Verschijningsvormen.....  | 310        |
| 7.1.2.1.2.1     | Het willig beroep.....  | 310        |
| 7.1.2.1.2.2     | Het hiërarchisch beroep.....  | 310        |
| 7.1.2.1.2.3     | Het beroep bij het toezichthoudend bestuur.....                                 | 310        |
| 7.1.2.1.2.4     | Het beroep bij een ander bestuur.....   | 311        |
| 7.1.2.2         | Door de rechter.....  | 311        |
| 7.1.2.2.1       | Elke rechter: de exceptie van onwettigheid.....                                 | 312        |
| 7.1.2.2.2       | Objectieve geschillen: de Raad van State.....                                   | 313        |
| 7.1.2.2.2.1     | Samenstelling.....  | 314        |
| 7.1.2.2.2.2     | Bevoegdheden.....   | 316        |
| 7.1.2.2.2.2.1   | Toetsingsvoorwerp.....  | 316        |
| 7.1.2.2.2.2.2   | Toetsingsmaatstaf.....  | 317        |
| 7.1.2.2.2.2.2.1 | Naleving van de hiërarchie van de normen.....                                   | 317        |
| 7.1.2.2.2.2.2.2 | Naleving van de motiveringsplicht.....  | 318        |
| 7.1.2.2.2.2.2.3 | Naleving van bepaalde vormvereisten.....  | 318        |
| 7.1.2.2.2.2.2.4 | Machtsafwending.....  | 319        |
| 7.1.2.2.2.3     | Het beroep tot nietigverklaring.....  | 319        |
| 7.1.2.2.3       | Subjectieve geschillen.....   | 322        |
| 7.1.2.2.3.1     | De hoven en rechtbanken.....  | 322        |
| 7.1.2.2.3.2     | De bestuursrechtscolleges en de Raad van State.....                             | 323        |
| 7.1.2.3         | Verschillen tussen een bestuurlijk en een rechterlijk beroep.....               | 324        |
| 7.1.2.3.1       | Initiatief voor het beroep.....   | 324        |
| 7.1.2.3.2       | Draagwijdte van de toets.....   | 324        |
| 7.1.2.3.3       | Tegensprekelijk karakter van de toets.....                                      | 325        |
| 7.1.2.3.4       | Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van wie beslist.....                       | 325        |
| 7.1.2.3.5       | Verplichting om te beslissen.....   | 325        |
| 7.1.2.3.6       | Motivering van de beslissing.....   | 326        |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 7.1.2.3.7 | Draagwijdte van de beslissing.....  | 326 |
| 7.1.2.3.8 | Gezag van de beslissing .....   | 326 |
| 7.1.3     | Rechtsbescherming tegen een rechter.....                                  | 327 |
| 7.2       | Op Europees niveau .....  | 328 |
| 7.2.1     | Rechtsbescherming door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ..... | 328 |
| 7.2.2     | Rechtsbescherming door het Hof van Justitie van de Europese Unie.....     | 330 |

andere Vlaamse gemeenten en OCMW's van toepassing is (bestuurlijk toezicht, de bevoegdheden van de provinciegouverneur, de samenstelling van de gemeentelijke organen,...).<sup>310</sup>

#### 4.2.4.2 **IN DE VLAAMSE PROVINCIES**

De provincieraad is het rechtstreeks verkozen bestuursorgaan van de provincie. De grootte hangt af van het inwonersaantal en varieert tussen de 31 en 36 leden. De leden worden verkozen voor een periode van zes jaar. De provincieraden kunnen niet voortijdig ontbonden worden. De verkiezingen voor de provincieraden worden tegelijk gehouden met de verkiezingen voor de gemeenteraden. Voor die verkiezing worden de provincies ingedeeld in districten. In elk district worden in verhouding tot de bevolking ervan een aantal raadsleden verkozen.<sup>311</sup> Voor provincieraadsleden gelden vergelijkbare onverenigbaarheden als voor gemeenteraadsleden.<sup>312</sup> Ook zij genieten niet van immuniteiten.

### **4.3 WETGEVEN**

#### **4.3.1 IN DE VERSCHILLENDE DEMOCRATISCHE RUIMTEN**

##### 4.3.1.1 **OP FEDERAAL NIVEAU**

België is een parlementaire democratie, waarin de parlementen een belangrijke wetgevende rol hebben. Op het federale niveau wordt de wetgevende macht uitgeoefend door het gezamenlijk optreden van de verschillende takken van de federale wetgevende macht, namelijk de Kamer van volksvertegenwoordigers, soms ook de Senaat, en de Koning (in de praktijk is dat de Regering).<sup>313</sup>

In het Belgische grondwettelijke bestel is vandaag maar op beperkte schaal ruimte voor directe democratie. Er bestaat in België geen mechanisme waardoor de burger

---

<sup>310</sup> Zie art. 516 e.v. DLB, waar verwezen wordt naar de toepasselijke bepalingen uit de federale wetgeving.

<sup>311</sup> Art. 5-6 Provinciedecreet.

<sup>312</sup> Art. 11 Provinciedecreet.

<sup>313</sup> Art. 36 Gw.

zelf rechtstreeks wetten zou kunnen maken of deelnemen aan de totstandkoming ervan. Recent werd het petitierecht<sup>314</sup> bij de Kamer van volksvertegenwoordigers wel gemoderniseerd. Daarbij wordt onder meer voorzien in het recht om door de Kamer gehoord te worden indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Een van de voorwaarden is dat het verzoekschrift is ingediend door ten minste 25.000 natuurlijke personen die hun woonplaats in België hebben en die minstens 16 jaar zijn, waarvan ten minste 14.500 hun woonplaats hebben in het Vlaams Gewest, 2.500 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 8.000 in het Waals Gewest.<sup>315</sup> Dit mechanisme vertoont kenmerken van een burgerinitiatief.<sup>316</sup>

Op federaal niveau is er in principe geen grondwettelijke basis voor volksraadplegingen, al kent de geschiedenis er toch een notoir voorbeeld van. Dat was de volksraadpleging van 1950 betreffende de terugkeer op de troon van Koning Leopold III, in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog. Sinds de zesde staatshervorming bestaat er een mogelijkheid om op het niveau van de Gewesten volksraadplegingen te houden over bepaalde onderwerpen.<sup>317</sup> Ook op het niveau van de gemeenten kan dat onder bepaalde voorwaarden.<sup>318</sup> Een volksraadpleging is, in tegenstelling tot een referendum, niet bindend.

Vooraleer we het wetgevend proces op federaal niveau bespreken, staan we stil bij de Grondwet. Die speelt een bijzondere rol in de Belgische rechtsorde en voor de herziening van de Grondwet geldt een specifieke procedure.

#### **4.3.1.1.1 De Grondwet**

Een grondwet in de materiële zin van het woord omvat het geheel van rechtsregels waarin (1) de organisatie, de werking en de bevoegdheden van de staatsmachten en hun onderlinge verhouding wordt bepaald, en (2) de erkenning en bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden voor de personen onder de rechtsmacht van de

---

<sup>314</sup> Zie hoofdstuk 2.2.3.4.2.

<sup>315</sup> Wet van 2 mei 2019 betreffende de bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende verzoekschriften.

<sup>316</sup> Zie over het Europees burgerinitiatief: hoofdstuk 2.2.3.4.2.

<sup>317</sup> Art. 39*bis* Gw.

<sup>318</sup> Art. 41, vijfde lid, Gw.

staat worden geregeld. De grondwet is dus weliswaar een juridisch instrument, maar hij is toch in grote mate de uitdrukking van bepaalde politieke idealen.

In de formele zin van het woord bedoelen we met het begrip 'grondwet' die normen die hiërarchisch een hogere waarde hebben dan andere geschreven of ongeschreven rechtsregels. Het gaat dan om het geheel van rechtsregels die op de daartoe voorgeschreven wijze zijn aangenomen door de bevoegde grondwetgevende macht. Doorgaans is het moeilijker om wijzigingen aan te brengen in een formele grondwet dan in een gewone wet. Daarvoor moet ook een specifieke procedure worden gevolgd. Op die manier wordt de stabiliteit en de coherentie van de rechtsorde bewaakt.

Formele grondwetten zijn meestal (relatief) kort en hun tekst is opgesteld in algemene en soms vage bewoordingen. Het zou niet mogelijk zijn om de volledige werking van het overheidsgezag vast te stellen in één juridisch instrument. Omdat een formele grondwet meestal ook moeilijk gewijzigd kan worden, is het goed dat de tekst niet alles exhaustief regelt: op die manier blijft er ruimte voor wijzigende interpretaties in functie van een wijzigende context. Dat de tekst algemeen en vaag is, helpt ook om overeenstemming te vinden bij de bevolking voor wie de tekst de belangrijkste nationale rechtsbron zal zijn. Een grondwet moet dus tegemoet kunnen komen aan een brede maatschappelijke consensus en aan gemeenschappelijke opvattingen.

Mensen kunnen over de interpretatie van grondwetsbepalingen en hun toepassing op concrete gevallen dan ook redelijkerwijs van mening verschillen. Het recht schuift wel bepaalde algemene interpretatietechnieken naar voor (een grammaticale, systematische, historische, teleologische of nog andere benadering), maar die laten niet altijd toe om tot een eensgezind antwoord te komen. Dat is bij uitstek zo als de maatschappij evolueert. Die interpretatie is dus niet waardenvrij. De betekenis van een grondwet kan evolueren in de tijd, voor zover daarover voldoende eensgezindheid kan worden gevonden. Tegelijk is ook de rechtszekerheid een belangrijke waarde, waardoor de betekenis van de grondwet ook niet te snel mag veranderen. De grondwet wordt geïnterpreteerd door alle staatsmachten. Zowel de wetgevende, de uitvoerende als de rechterlijke macht moeten de grondwet uitleggen om hun functies te vervullen. Hoewel geen enkele instelling een exclusieve en beslissende stem heeft om de grondwet uit te leggen, hebben de wetgevende vergaderingen (die rechtstreeks

verkozen zijn) en een grondwettelijk hof (als er in de staat een is), dat de wetten die door de wetgever worden aangenomen kan toetsen aan de grondwet, toch een streepje voor.

De formele en de materiële grondwet vallen niet noodzakelijk samen. Sommige bepalingen van de formele grondwet hebben geen grondwettelijk karakter in de materiële zin; omgekeerd zijn niet alle regels die een materieel grondwettelijk karakter hebben opgenomen in de formele grondwet.

#### *4.3.1.1.1 De Belgische Grondwet*

De Grondwet is in België de hoogste nationale rechtsnorm. De Grondwet is dus ook niet afgeleid van, of geeft in beginsel geen uitvoering aan, een andere normatieve tekst. Het is de basis van de Belgische rechtsorde. Dat moeten we wel nuanceren, want door de toenemende internationalisering van de rechtsorde kan worden geargumenteed dat bepaalde direct werkende verdragsregels, zoals de basisverdragen van de Europese Unie en sommige mensenrechtenverdragen, een minstens even centrale plaats innemen in de rechtsorde en hiërarchisch niet aan de Grondwet ondergeschikt zijn.

De formele Belgische Grondwet is de tekst zoals die op 7 februari 1831 werd afgekondigd en die nadien herhaaldelijk en op belangrijke punten werd gewijzigd. Zo werd in 1893 het algemeen meervoudig stemrecht ingevoerd en in 1920 het algemeen enkelvoudig stemrecht (toen enkel voor mannen). In 1970 werd de Grondwet voor het eerst gewijzigd om tegemoet te komen aan de regionalistische tendensen in het land. Bij de daaropvolgende staatshervormingen, waarvan de laatste afgerond werd in 2014, werd de tekst ook ingrijpend aangepast. De tekst werd ook vaak aangepast om nieuwe fundamentele rechten op te nemen, zoals in 1993 met de sociaaleconomische grondrechten van artikel 23 Gw. Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Om de Grondwet na de vele wijziging terug overzichtelijk te maken werd deze op 17 februari 1994 gecoördineerd. Bij een coördinatie worden geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht, maar worden artikelen (of onderdelen ervan) verplaatst en vernummerd om tot een nieuw overzichtelijk geheel te komen. Doorgaans wordt de formele, gecoördineerde Grondwet bedoeld wanneer mensen verwijzen naar “de Grondwet”.



Tot de materiële Grondwet behoren veel meer teksten. Te denken valt aan de verschillende bijzondere wetten, die aangenomen zijn in uitvoering van diverse artikelen van de formele Grondwet (bijvoorbeeld de BWHI of de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof). Tot de materiële Grondwet behoren ook talrijke gewone wetten, zoals bijvoorbeeld de GWHI, de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, of de Bestuursaalwet. Er bestaan ook bijzondere en gewone decreten en ordonnanties die aangelegenheden regelen die tot de materiële Grondwet behoren.

Ook de grondwettelijke gewoonte kan worden beschouwd als een deel van de materiële grondwet, met dien verstande dat een gewoonte niet tegen de tekst van de formele grondwet zelf kan ingaan. Een voorbeeld van een grondwettelijke gewoonte bestaat in de functie van de eerste minister, van wie de bijzondere positie nauwelijks in de formele Grondwet geregeld is). Er zijn ten slotte ook algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde, zoals bijvoorbeeld de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter.

#### *4.3.1.1.1.2 Herziening van de Grondwet*

##### *4.3.1.1.1.2.1 De formele Grondwet*

Als aan de wijziging van een grondwet hogere eisen worden gesteld dan aan de wijziging van een gewone wet, dan spreken we van een starre grondwet. Een grondwet die gemakkelijk(er) kan worden gewijzigd, is een soepele grondwet.

De gehele of gedeeltelijke herziening van de formele Belgische Grondwet vereist het doorlopen van een vrij complexe procedure, die in artikel 195 Gw. is vastgelegd. Daarbij gelden twee algemene beginselen. De herziening van de Grondwet kan enkel bij een gekwalificeerde meerderheid en elke grondwetsherziening veronderstelt inspraak van de burgers door het organiseren van federale verkiezingen. De herziening van de Grondwet verloopt in drie fasen: (1) de verklaring tot herziening van de Grondwet door de preconstituante, (2) het organiseren van parlementaire verkiezingen voor de burgers en (3) de herziening door de constituanten.

#### 4.3.1.1.1.2.1.1 De preconstituante

In de eerste fase laat de federale wetgevende macht door de aanneming van de herzieningsverklaring weten dat er redenen zijn om de Grondwet te wijzigen. Die verklaring bevat een lijst van grondwetsbepalingen die volgens de federale wetgevende macht in aanmerking komen voor herziening of voor invoeging. Alle takken van de wetgevende macht (de Kamer, de Senaat en de Koning die optreden als preconstituante) moeten hun goedkeuring hechten aan de lijst.<sup>319</sup> Die herzieningsverklaring is geen wet, maar de regels betreffende de totstandkoming van de wet, namelijk de aanwezigheids- en meerderheidsvereisten, zijn wel van toepassing. In de Kamer en de Senaat moeten dus een meerderheid van de leden aanwezig zijn en moet een meerderheid van de uitgebrachte stemmen “ja” zijn. Alleen de bepalingen die gemeenschappelijk door de drie takken worden aangewezen, zullen effectief voor herziening vatbaar zijn. Elke tak heeft in de praktijk dus een vetorecht. De drie verklaringen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

#### 4.3.1.1.1.2.1.2 Parlementaire verkiezingen

Na de bekendmaking van de herzieningsverklaringen zijn de federale Kamers van rechtswege ontbonden.<sup>320</sup> Er moeten dan verkiezingen worden georganiseerd. De bevolking wordt, overeenkomstig artikel 46 Gw., binnen de veertig dagen opgeroepen om deel te nemen aan federale parlementaire verkiezingen.<sup>321</sup> Theoretisch kan de burger dus zijn mening geven over de grondwetsherziening door zijn stem te geven aan kandidaten die zijn standpunt over de voorgenomen wijzigingen het best vertolkt. In de praktijk zien we echter dat tijdens verkiezingscampagnes zelden wordt gepraat over grondwetsbepalingen.

---

<sup>319</sup> Art. 77, eerste lid, 1° Gw. *juncto* art. 195, eerste lid Gw.

<sup>320</sup> Art. 195, tweede lid Gw.

<sup>321</sup> Art. 195, derde lid Gw.

#### 4.3.1.1.1.2.1.3 De constituante

Binnen drie maanden volgend op de ontbinding van het Parlement komen de nieuwe federale Kamers samen en is hun bevoegdheid uitgebreid tot die van grondwetgevende macht. Zij zijn dan samen met de Koning een *constituante*.<sup>322</sup>

De constituante kan alle of een gedeelte van de voor herziening vatbaar verklaarde artikelen wijzigen. Ze is daar echter niet toe verplicht. Er is onenigheid of de grondwetgevende macht gebonden is door de visie van de preconstituante wanneer deze laatste in de herzieningsverklaringen heeft aangegeven in welke zin een grondwetsbepaling moet worden gewijzigd. Als er nieuwe bepalingen worden ingevoegd, dan is dat zeker wel het geval.

Om de Grondwet effectief te wijzigen geldt een bijzondere meerderheidsvereiste. De Kamers kunnen slechts geldig over de grondwetsherziening beraadslagen, als twee derden van het totaal aantal leden van de betrokken assemblee aanwezig is. Bovendien moet een meerderheid van twee derden van het totaal aantal uitgebrachte stemmen “ja” zijn.<sup>323</sup> Als derde tak van de grondwetgevende macht bekrachtigt de Koning vervolgens de grondwetsherziening. Hij kondigt ze daarna af als hoofd van de uitvoerende macht en beveelt de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Alleen op die manier kan een herziening in werking treden.

Anders dan doorgaans het geval is voor gewone wetten, treedt een grondwetsherziening onmiddellijk in werking na bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Op de inwerkingtreding van de gewone wet komen we nog terug.

Van de Grondwet bestaat een versie in elke landstaal: het Nederlands, het Frans en het Duits. Elke versie is authentiek.<sup>324</sup> Dat is anders voor gewone wetten. Daar komen we nog op terug. De Nederlandse versie van de Grondwet dateert wel pas van 1967. De Duitse zelfs van 1991.

---

<sup>322</sup> Art. 195, vierde lid Gw.

<sup>323</sup> Art. 195, vijfde lid Gw.

<sup>324</sup> Art. 189 Gw.

Bij het voorgaande moeten we nog enkele nuances aanbrengen.

De Grondwet bevat een aantal artikelen waarvan de tekst doet uitschijnen dat bepaalde rechtsprincipes voor eeuwig gelden. Zo bepaalt artikel 14*bis* Gw. dat de doodstraf afgeschaft is en niet meer kan worden heringevoerd. Dat heeft uiteraard symbolisch een groot belang. Men zou echter kunnen argumenteren dat die bepalingen zelf gewijzigd kunnen worden volgens de hiervoor uiteengezette procedure. Het Grondwettelijk Hof oefent daar geen toezicht op uit. Het herinvoeren van de doodstraf zou sowieso op internationaalrechtelijke bezwaren stuiten.<sup>325</sup>

Een herziening van de Grondwet is niet mogelijk in oorlogstijd.<sup>326</sup> Ook tijdens een regentschap gelden er beperkingen met betrekking tot de rol van de Koning.<sup>327</sup> Merk op dat artikel 187 Gw. bepaalt dat de Grondwet geheel noch ten dele kan worden geschorst. België heeft dus geen grondwettelijke regeling voor 'noodtoestanden'.

De Grondwet wordt ten slotte soms impliciet gewijzigd. De invoeging of herziening van een bepaling kan immers soms onrechtstreeks de draagwijdte bijsturen van een ander grondwetsartikel dat niet voor herziening vatbaar was verklaard. Voor een voorbeeld, zie hoofdstuk 2.2.3.3.5.

#### *4.3.1.1.2.2 De materiële grondwet*

Het voorgaande had enkel betrekking op de wijziging van de formele Grondwet. Normen die behoren tot de materiële, maar niet tot de formele Grondwet, zijn aan andere wijzigingsprocedures onderworpen. Voor de aanneming van een zogenaamde 'bijzondere' of 'communautaire' meerderheidswet is dat bijvoorbeeld de procedure bedoeld in artikel 4, laatste lid Gw. Het kan ook gaan om gewone wetgeving, die aan de gewone wetgevingsprocedure is onderworpen en waarop we verder terugkomen (hoofdstuk 4.3.1.1.2.3).

---

<sup>325</sup> Zie hoofdstuk 2.2.3.1.1.

<sup>326</sup> Art. 196 Gw.

<sup>327</sup> Art. 197 Gw.

De deelstaten van België hebben geen eigen grondwet, maar ze hebben wel een zekere 'constitutieve autonomie', waarop we verder terugkomen (hoofdstuk 4.3.1.2.1).

#### **4.3.1.1.2 Wetten**

We maken een onderscheid tussen formele en materiële wetten. Een materiële wet is een rechtsregel die algemene geldende (dus onpersoonlijke) en afdwingbare normen bevat. In deze betekenis kan het begrip 'wet' zowel de rechtsregel zijn die uitgaat van de federale wetgevende macht, als bijvoorbeeld een decreet van een deelstaatwetgever, een reglementair koninklijk besluit of een gemeentelijk reglement. Zo bekeken is niet de auteur van de akte belangrijk, wel het feit dat de inhoud een normatief karakter heeft.

Een formele wet is een akte die het gevolg is van het gezamenlijk optreden van de verschillende takken van de wetgevende macht. De meeste formele wetten zijn tegelijkertijd ook materiële wetten, maar niet omgekeerd. Daarnaast bestaan er ook formele wetten die geen materiële wet zijn omdat ze geen algemeen bindende normen bevatten of op één of enkele bepaalde gevallen betrekking hebben. Te denken valt aan een naturalisatiewet, een begrotingswet of een wet betreffende het legercontingent. De wetgevende macht brengt formele wetten tot stand.

Het onderscheid tussen beide heeft belangrijke gevolgen, bijvoorbeeld voor wat betreft de adviesverplichting van de afdeling wetgeving van de Raad van State of de bevoegdheid van de rechtscolleges inzake rechtsbescherming tegen de overheid. Zo is het Grondwettelijk Hof enkel bevoegd om formele wetten te toetsen (dus akten afkomstig van een wetgevende macht); het is niet bevoegd voor de toetsing van andere vormen van materiële wetten.

Het federalisme maakt de zaken ingewikkelder. Ook in die context wordt het begrip 'wet' gebruikt, namelijk om een akte van de federale wetgevende macht aan te duiden en te onderscheiden van de 'decreten' en 'ordonnanties' van de deelstatelijke

wetgevers. Wat het begrip 'wet' precies wil zeggen, hangt dus helemaal af van de context waarin het wordt gebruikt.<sup>328</sup>

#### 4.3.1.1.2.1 Volheid van bevoegdheid

De wetgevende macht heeft volheid van bevoegdheid. Dat betekent dat een aangelegenheid tot de bevoegdheid van de federale wetgevende macht behoort als de Grondwet die niet uitdrukkelijk aan een andere staatsmacht heeft toegewezen en daarbij naar eigen goeddunken mag optreden. De wetgevende macht beschikt over de 'residuaire bevoegdheden'. De wetgevende macht heeft dus in die mate voorrang op de uitvoerende of rechterlijke macht. Het is in theorie de belangrijkste staatsmacht. Dat hangt samen met de democratische legitimiteit van de wetgevende macht.

Opgelet: deze voorrang van de federale wetgevende macht geldt natuurlijk enkel voor aangelegenheden die tot de materiële bevoegdheden van de federale overheid behoren. In de andere materies zijn (de parlementen van) de gemeenschappen of de gewesten bevoegd. De volheid van bevoegdheid zoals die hier aan bod komt, betreft enkel de vraag welke staatsmacht bij stilzwijgen van de Grondwet in een welbepaalde (niet uitdrukkelijk toegewezen) aangelegenheid moet of mag optreden, niet de vraag welk niveau bevoegd is in de zin van de bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en de deelstaten. Daar komen we verder nog op terug en ook daar heeft het begrip 'residuaire' bevoegdheden een betekenis.<sup>329</sup>

#### 4.3.1.1.2.2 Voorbehouden bevoegdheden

##### *4.3.1.1.2.2.1 Beginsel*

Het voorgaande doet al vermoeden dat de grondwetgever een aantal bevoegdheden expliciet aan bepaalde staatsmachten heeft toegewezen. Sommige daarvan zijn aan de (federale) wetgevende macht toegewezen. Dat betekent dat de wetgevende macht de enige is die deze aangelegenheid mag regelen. Die bevoegdheden worden ook als 'voorbehouden', 'gereserveerde' of 'exclusieve' bevoegdheden aangeduid.

---

<sup>328</sup> Zie hoofdstuk 4.3.1.1.2.2.1.

<sup>329</sup> Zie hoofdstuk 5.1.1.3.2.

Deze aangelegenheden zijn herkenbaar doordat de tekst van de Grondwet bepaalt dat ze “bij”, “door” of “krachtens” de wet moeten worden geregeld. Er is met andere woorden een formele wet nodig, in beginsel met uitsluiting van een regeling door de Koning. Zo kunnen aan bepaalde constitutionele fundamentele vrijheden en rechten alleen beperkingen worden aangebracht bij formele wet.<sup>330</sup> De organisatie van de rechterlijke macht behoort eveneens tot de exclusieve bevoegdheden van de formele wetgever.<sup>331</sup> Belastingen moeten worden ingevoerd bij formele wet.<sup>332</sup>

Het federalisme maakt de zaken opnieuw ingewikkelder. Soms heeft de grondwetgever immers het woord ‘wet’ gebruikt in een periode dat er nog geen sprake was van gemeenschappen en gewesten (en dus van ‘decreten’ of ‘ordonnanties’). Artikel 19, § 1, BWHI bepaalt in dat verband dat wanneer de grondwetgever na 1 oktober 1980 (tweede staatshervorming) aangelegenheden voorbehouden heeft aan de ‘wet’, enkel de federale overheid bevoegd is. Gebruikte de grondwetgever sindsdien enkel het begrip ‘wet’, dan gaan we ervan uit dat hij de wetgevers van de deelstaten bewust heeft uitgesloten en enkel de federale wetgever heeft bedoeld. Anders zal hij de mogelijkheid om die aangelegenheden te regelen bij decreet of ordonnantie eveneens vermelden.<sup>333</sup> Grondwetsbepalingen die dateren van vóór die datum en een aangelegenheid voorbehouden aan de ‘wet’, worden niet geacht een bevoegdheidsverdelend karakter te hebben. Die aangelegenheden kunnen dus geregeld worden door de wetgevers van de deelstaten, uiteraard maar voor zover ze materieel bevoegd zijn. Over bepalingen waarin sprake is van de ‘wet’ en die dateren uit de periode tussen de eerste en de tweede staatshervorming bestaat enige discussie.

#### *4.3.1.1.2.2 Overdracht van bevoegdheden: opdrachtwetten*

De Grondwet regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de staatsmachten. Op grond van het wettigheidsbeginsel is een delegatie van bevoegdheden van de wetgever, dit

---

<sup>330</sup> Bijvoorbeeld aan het recht op bescherming van het privéleven van art. 22 Gw.

<sup>331</sup> Art. 146 Gw.

<sup>332</sup> Art. 170, § 1, Gw.

<sup>333</sup> Zie bijvoorbeeld art. 23 Gw.

wil zeggen het overdragen van de beslissingsmacht, in beginsel uitgesloten. Bevoegdheden moeten immers worden uitgeoefend door de overheid aan wie ze (grond)wettelijk zijn toebedeeld.<sup>334</sup>

In de praktijk beperkt de wetgever zijn werk desondanks heel vaak tot de regeling van een aantal basisprincipes en draagt hij de verdere concretisering van die principes op aan de Koning, als hoofd van de uitvoerende macht. Dat noemen we een 'machtiging' of 'delegatie'. Dat is toegelaten op basis van artikel 105 Gw., dat bepaalt dat de Koning geen andere machten heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten hem uitdrukkelijk toekennen. (Met "bijzondere wetten" wordt in deze context enkel bedoeld dat het om een welbepaalde wet gaat en niet dat het wetten zijn die met een bijzondere meerderheid zijn aangenomen.) Die grondwetsbepaling heeft in de eerste plaats een bevoegdheidsbeperkende aard, maar laat tegelijk ook toe dat de wetgever de Koning bijkomende machten toekent. We spreken dan van een 'opdrachtwet'. Die kan zelfs inhouden dat de Koning bestaande wetgeving mag wijzigen of opheffen. Dat gaat dus verder dan de loutere uitvoering van de wet op basis van artikel 108 Gw., waarop we verder terugkomen.<sup>335</sup>

Een delegatie kan zeker in aangelegenheden die niet door de Grondwet zijn voorbehouden aan de wetgevende macht. Voor voorbehouden aangelegenheden is dat echter veel minder vanzelfsprekend, minstens voor de essentiële elementen ervan. De grondwetgever heeft immers gewild dat het de wetgever zou zijn die optreedt. De rechtspraak heeft niettemin aanvaard dat zelfs de regeling van (essentiële elementen van sommige) aangelegenheden die aan de wetgevende macht zijn voorbehouden, door de wetgever kan worden opgedragen aan de Koning. Zonder op de details hier in te gaan, zal de wetgever die regeling kunnen delegeren, voor zover de machtiging (1) uitdrukkelijk en ondubbelzinnig is, (2) noodzakelijk is, (3) het werk van de Koning kort nadien door de wetgever wordt bekrachtigd en (4) bepaald werd dat niet tijdig bekrachtigde besluiten van de Koning geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad. Deze werkwijze kan bijvoorbeeld worden gevolgd voor de invoering van een belasting.

---

<sup>334</sup> Art. 33, tweede lid, Gw.

<sup>335</sup> Hoofdstuk 4.5.1.1.1.3.1.



In periodes van crisis kan de wetgever zelfs zeer ruime delegaties doen aan de Koning, zelfs met betrekking tot voorbehouden aangelegenheden. We spreken dan van het toekennen van 'bijzondere machten'. De Koning kan dan snel de nodige besluiten nemen, bijvoorbeeld in tijden van economische of monetaire crisis. Ook de bijzondere machten zijn aan voorwaarden onderworpen. Om grondwettig te zijn, (1) moeten uitzonderlijke of crisisomstandigheden voorhanden zijn, (2) mogen bijzondere machten maar voor een beperkte periode worden toegekend, (3) moeten ze nauwkeurig omschreven zijn wat betreft de doeleinden en de oogmerken ervan en wat betreft de aangelegenheden waarop de te nemen maatregelen betrekking kunnen hebben, en moet de precieze strekking van de te nemen maatregelen worden vermeld. De wetgever moet ook (4) het internationaal recht en de bevoegdheidsverdelende regels respecteren, die immers een hogere rechtsnorm uitmaken. Worden bijzondere machten toegekend voor de essentiële aspecten van voorbehouden aangelegenheden, dan gelden daarvoor de reeds opgesomde voorwaarden.

#### *4.3.1.1.2.3 De wetgevingsprocedure*

Op het praktische vlak functioneren de assemblees vrij autonoom. Ze bepalen zelf hun personeelsformatie, de rechtspositieregeling en benoemen of ontslaan zelf hun personeel. Ze kunnen bijvoorbeeld ook, met inachtneming van de toepasselijke wetgeving, overheidsopdrachten gunnen. Ze leggen ook zelf een reglement vast, dat heel belangrijk is voor de manier waarop ze hun bevoegdheden uitoefenen.<sup>336</sup>

##### *4.3.1.1.2.3.1 De zitting*

De zitting is de jaarlijkse periode waarin de Kamer van volksvertegenwoordigers vergadert. De Kamer komt van rechtswege elk jaar bijeen op de tweede dinsdag van oktober. Ze blijft dan ten minste veertig dagen in gewone zitting. De Koning sluit te zitting. De Koning kan de Kamer echter ook vroeger of in buitengewone zitting bijeenroepen,<sup>337</sup> bijvoorbeeld wanneer de Kamer na verkiezingen opnieuw wordt samengeroepen wanneer de gewone zitting nog niet is begonnen. In de praktijk duurt

---

<sup>336</sup> Art. 60 Gw.

<sup>337</sup> Art. 44 Gw.

de zitting doorgaans het hele jaar en wordt ze pas door de Koning gesloten vlak voordat de volgende begint.

#### 4.3.1.1.2.3.2 *Monocameralisme en bicameralisme*

##### 4.3.1.1.2.3.2.1 Het tweekamerstelsel

De Belgische Grondwet voorzag aanvankelijk een zuiver bicamerale wetgevingsprocedure. In 1831 verantwoordde het Nationaal Congres het bestaan van een tweede wetgevende kamer, de Senaat, als een afzonderlijke vertegenwoordiging van de aristocratie en de grootgrondbezitters. Die hadden toen maatschappelijk nog het meeste voor het zeggen. De Senaat moest een matigende functie hebben. Naarmate de samenstelling van de Senaat democratischer werd, verschoof de functie van de tweede kamer. Het was dan de bedoeling dat het dubbel voeren van een bespreking over voorgenomen wetgeving zou leiden tot beter doordacht wetgevend werk. Die functie werd de laatste decennia echter meer en meer in twijfel getrokken. Wat de Senaat deed, leek in vele gevallen nutteloos dubbel werk. Sinds de vierde staatshervorming van 1993, maar vooral als gevolg van de zesde staatshervorming van 2014, zijn de bevoegdheden van de tweede kamer zeer beperkt geworden. België is intussen wel geëvolueerd tot een federale staat, waarin er voor de tweede kamer theoretisch nog een zinvolle rol te vervullen kan zijn. De Senaat is vandaag, meer dan hij voordien was, een 'deelstatenkamer' geworden, althans op het vlak van zijn samenstelling.<sup>338</sup> Of de Senaat ook werkelijk de deelstaten vertegenwoordigt (op een andere manier dan de volksvertegenwoordigers in de Kamer dat doen), zal nog uit de praktijk moeten blijken.

##### 4.3.1.1.2.3.2.2 Monocamerale aangelegenheden

Het uitgangspunt is nu dat voor de totstandkoming van wetten in beginsel alleen het optreden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Koning nodig is.<sup>339</sup> Dat zijn monocamerale aangelegenheden. De Kamer is dus zonder twijfel de belangrijkste tak van de wetgevende macht.

---

<sup>338</sup> Zie hoofdstuk 4.2.1.2.

<sup>339</sup> Art. 74 Gw.

#### 4.3.1.1.2.3.2.3 Verplicht bicamerale aangelegenheden

Voor een beperkt aantal aangelegenheden heeft de Senaat nog steeds een volwaardige rol. In dat geval is een wet slechts aangenomen indien zowel de Kamer als de Senaat de tekst ervan hebben goedgekeurd, alvorens voor bekrachtiging, afkondiging en bekendmaking aan de Koning te worden overgemaakt. Deze volledig bicamerale aangelegenheden worden opgesomd in artikel 77 Gw. Het gaat om de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening (en desgevallend coördinatie) zelf, de aangelegenheden die krachtens de Grondwet zelf door beide wetgevende Kamers moeten worden geregeld, de bijzondere meerderheidswetten, de wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap en de financiering ervan, de wetten met betrekking tot de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven, de wetten met betrekking tot de organisatie van de Senaat en het statuut van senator. Bij bijzondere meerderheidswet kunnen bijkomende aangelegenheden worden aangewezen waarvoor de verplicht bicamerale procedure geldt.

Ingeval van verplicht bicamerale aangelegenheden is de kamer die de tekst als tweede behandelt, niet aan een tijdschema gebonden.

#### 4.3.1.1.2.3.2.4 Optioneel bicamerale aangelegenheden

Er zijn ook een aantal aangelegenheden waarvoor de Senaat kan optreden als 'reflectiekamer'. Het is in die gevallen niet noodzakelijk dat de Senaat optreedt, maar hij beschikt wel over een evocatie- en amenderingsrecht. Dit zijn de zogenaamd 'optioneel' bicamerale aangelegenheden die worden opgesomd in artikel 78, § 1 Gw. Het gaat om de wetten ter uitvoering van bijzondere meerderheidswetten, een aantal wetten die specifiek worden opgesomd in het artikel, de wetten aangenomen overeenkomstig artikel 169 Gw. om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren en de wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges. Bij bijzondere meerderheidswet kunnen bijkomende

aangelegenheden worden aangewezen waarvoor de optioneel bicamerale procedure geldt.

In de optioneel bicamerale aangelegenheden wordt het wetsontwerp wordt na goedkeuring in de Kamer overgemaakt aan de Senaat en onderzoekt de Senaat het als de meerderheid van zijn leden met ten minste een derde van de leden van elke taalgroep daar binnen de 15 dagen na ontvangst om vraagt. Binnen een termijn van 30 dagen kan de Senaat beslissen om niet te amenderen of beslissen om wel te amenderen. Als de Senaat zich niet binnen die termijn heeft uitgesproken of als hij de Kamer in kennis heeft gesteld van zijn beslissing om niet te amenderen, dan zendt de Kamer het ontwerp over aan de Koning. Indien het ontwerp wel is geamendeerd, zendt de Senaat het over aan de Kamer, die een definitieve beslissing neemt door het wetsontwerp hetzij aan te nemen, hetzij opnieuw te amenderen.<sup>340</sup>

#### 4.3.1.1.2.3.2.5 Kwalificatie van aangelegenheden en conflicten

Het onderscheid tussen aangelegenheden die verplicht of optioneel bicameraal worden geregeld is niet altijd gemakkelijk te maken. Bovendien rijst er een probleem als een voorstel of een ontwerp bepalingen bevat die onder verschillende aangelegenheden gekwalificeerd kunnen worden en bijgevolg volgens verschillende procedures zouden moeten worden behandeld ('gemengde ontwerpen'). Voor deze situatie vallen verschillende oplossingen te bedenken, die elk voor- en nadelen hebben. De afdeling Wetgeving van de Raad van State raadt aan om het voorstel of ontwerp dan te splitsen, waarbij voor elk onderdeel de geëigende procedure gevolgd wordt. Die oplossing is duidelijk, maar ze bevordert de coherentie en toegankelijkheid van de wet niet. Ook de meervoudige kwalificatie is aanvaardbaar, waardoor voor elke bepaling afzonderlijk de juiste procedure wordt gevolgd. Daardoor blijft de tekst samenhangend, maar moet wel eerst de volledige bicamerale procedure worden doorlopen.

Er is een parlementaire overlegcommissie die tot taak heeft om de bevoegdheidsconflicten tussen beide Kamers te regelen. Deze commissie heeft een

---

<sup>340</sup> Art. 78, § 2 Gw.

coördinerende en verzoenende functie. Ze zal bij onenigheid over de kwalificatie van een wetsontwerp of –voorstel beslissen welke wetgevingsprocedure moet worden gevolgd. Ze kan ook de termijn verlengen waarbinnen de Senaat de ontwerpen in de optioneel bicamerale procedure moet onderzoeken.<sup>341</sup> Van zodra een conflict aanhangig is, wordt de eindstemming in de plenaire vergadering opgeschort.

Elk wetsontwerp of wetsvoorstel vermeldt in zijn eerste artikel sowieso of het een monocamerale, een verplicht bicamerale of een optioneel bicamerale aangelegenheid betreft door te verwijzen naar het toepasselijke artikel van de Grondwet (artikel 74, 77 of 78).<sup>342</sup>

#### *4.3.1.1.2.3.3 Het verloop van de wetgevingsprocedure*

##### 4.3.1.1.2.3.3.1 Wetgevende initiatieven

Elke tak van de wetgevende macht heeft het recht om wetgevende initiatieven te nemen. Het initiatiefrecht van (één of meer leden van) de Senaat is wel beperkt tot de verplicht bicamerale aangelegenheden. In de andere gevallen kan het initiatief alleen genomen worden door (één of meer leden van) de Kamer of door de Koning.

Gaat het initiatief uit van leden van de Kamer of de Senaat, dan heet het een ‘wetsvoorstel’. Wat de Koning betreft, gaat het om een beslissing van de Ministerraad, die bij koninklijk besluit beslist om het ontwerp in te dienen. In dat geval heet het een ‘wetsontwerp’. In de praktijk wordt de aanzet voor (succesvolle) initiatieven heel vaak gegeven door de Koning. Neemt de Koning het initiatief in een optioneel bicamerale aangelegenheid, dan wordt het wetsontwerp eerst ingediend in de Kamer en vervolgens overgezonden aan de Senaat.<sup>343</sup>

Na de indiening van een wetsvoorstel spreekt de betrokken Kamer zich in algemene vergadering uit over de in overwegingneming van het initiatief. Die beslissing betreft de vraag of het initiatief daadwerkelijk zal worden behandeld. Het is maar zelden dat

---

<sup>341</sup> Art. 82, eerste lid Gw.

<sup>342</sup> Art. 83 Gw.

<sup>343</sup> Art. 75 Gw.

dit niet gebeurt, behalve wanneer het wetsvoorstel bijvoorbeeld manifest ongrondwettig is.

#### 4.3.1.1.2.3.3.2 Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State

De Raad van State heeft niet alleen een rechtsprekende taak, maar ook een adviestaak.<sup>344</sup> De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft als taak het verlenen van advies aan de verschillende regeringen en parlementaire assemblees over voorontwerpen en voorstellen van wet, decreet, ordonnantie en de ontwerpen van reglementaire besluiten.

##### 4.3.1.1.2.3.3.2.1 Inhoud van het advies

De Raad van State geeft een juridisch advies dat voornamelijk betrekking heeft op de grondwettigheid van de voorgelegde tekst, waaronder uiteraard de federale bevoegdheidsregeling en de grondrechten, desgevallend ook de overeenstemming ervan met het Europees en internationaal recht. De Raad van State adviseert soms ook over juridisch taalgebruik en de structuur van de tekst. Het advies heeft dus nooit betrekking op de opportuniteit van een voorgelegde tekst, maar bijvoorbeeld wel op de interne consistentie ervan of de samenhang met andere regelgevende teksten.

De afdeling wetgeving gaat in elk geval na of de aangelegenheid in het wetsontwerp of wetsvoorstel geregeld moet worden volgens de monocamerale of de verplicht of optioneel bicamerale procedure.<sup>345</sup>

##### 4.3.1.1.2.3.3.2.2 Verplicht advies

Wat wetsvoorstellen (of amendementen op wetsvoorstellen en wetsontwerpen) betreft, is de voorzitter van de Kamer of de Senaat verplicht om dat advies te vragen wanneer ten minste één derde van de leden van de betrokken vergadering erom verzoekt. Het

---

<sup>344</sup> Art. 160, tweede lid Gw.

<sup>345</sup> Art. 2, § 1, tweede lid van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.

advies is ook verplicht wanneer de meerderheid van de leden van een taalgroep van de betrokken vergadering erom verzoekt.<sup>346</sup>

Wat wetsontwerpen betreft, is de bevoegde minister altijd verplicht om het advies te vragen over het 'voorontwerp', vooraleer het ontwerp wordt ingediend in de Kamer of de Senaat.<sup>347</sup> Er is geen uitzondering op de adviesplicht voor zeer dringende ontwerpen, die wel bestaat voor ontwerpen van besluiten. Voor voorontwerpen van wetten, decreten en ordonnanties bevat de Raad van State-Wet een bijzondere regeling ingeval van hoogdringendheid, waarbij hoe dan ook de bevoegdheidsverdeling onderzocht moet worden.<sup>348</sup> Die wordt in de praktijk echter niet toegepast. In spoedeisende gevallen kan wordt meestal een advies binnen de vijf werkdagen gevraagd. Dat advies beperkt zich dan tot de essentiële juridische knelpunten, zoals de bevoegdheidsverdelende regels en de overeenstemming met hogere rechtsnormen (zoals mensenrechtenverdragen en het EU-recht), alsook de te volgen wetgevingsprocedure.<sup>349</sup>

Wanneer ten minste twaalf leden van de parlementaire overlegcommissie daarom verzoeken met betrekking tot een bij de commissie aanhangig bevoegdheidsconflict, dan is de voorzitter van de Kamer of de Senaat ten slotte eveneens verplicht advies te vragen over de betrokken wetsontwerpen, wetsvoorstellen of bij een eerste stemming aangenomen amendementen op wetsontwerpen of –voorstellen.<sup>350</sup>

#### 4.3.1.1.2.3.3.2.3 Facultatief advies

De voorzitter van de assemblee kan ook advies vragen over wetsontwerpen en wetsvoorstellen (of over amendementen daarop) in gevallen waarin dat niet verplicht is.<sup>351</sup> Anders dan voor voorontwerpen, is het advies over amendementen niet verplicht, zelfs al gaan deze uit van de regering. Ministers kunnen, ieder wat hen betreft, advies

---

<sup>346</sup> Art. 2, §§ 2 en 3 Raad van State-Wet.

<sup>347</sup> Art. 3, § 1, eerste lid Raad van State-Wet.

<sup>348</sup> Art. 3, § 2 Raad van State-Wet.

<sup>349</sup> Art. 84, § 1, eerste lid, 3°, en § 3, eerste lid, Raad van State-Wet.

<sup>350</sup> Art. 2, § 4 Raad van State-Wet.

<sup>351</sup> Art. 2, § 1 Raad van State-Wet.

vragen over wetsvoorstellen of over amendementen op wetsontwerpen of – voorstellen.<sup>352</sup>

#### 4.3.1.1.2.3.3.2.4 Geen advies

Voorontwerpen betreffende de begroting of het legercontingent kunnen niet aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd.<sup>353</sup> Meer algemeen geldt voor de ontwerpen en voorstellen van louter formele wetten een uitzondering omdat ze geen algemeen geldende normen inhouden. Voor de wetten houdende instemming met internationale verdragen en samenwerkingsakkoorden is dat dan weer wel het geval, zodat voor deze wetsontwerpen en –voorstellen toch een advies van de afdeling Wetgeving kan (of moet) worden gevraagd.

#### 4.3.1.1.2.3.3.2.5 Gevolgen van het advies

Het advies van de afdeling Wetgeving is niet bindend. Het staat de ontvanger ervan vrij om het al dan niet te volgen. De niet-naleving van de verplichting om advies in te winnen over een wetsontwerp kan overigens ook niet worden gesanctioneerd. Het Grondwettelijk Hof is immers niet bevoegd om het wettige verloop van de wetgevingsprocedure te controleren. We komen daar later op terug.

Dat betekent niet dat er geen juridische risico's verbonden zijn aan het naast zich neerleggen of het niet-inwinnen van een advies. In een latere fase kan de wet immers wel inhoudelijk aan het oordeel van het Grondwettelijk Hof worden voorgelegd. Dat Hof zal met aandacht kennis nemen van wat de afdeling Wetgeving eerder al had geadviseerd.

Opgelet: ook reglementaire (dus niet-wetgevende) teksten moeten aan het advies van de Raad van State worden voorgelegd. In dat geval kan de bevoegde rechter het niet-inwinnen van een verplicht advies wél sanctioneren. Ook daar komen we later op terug.

---

<sup>352</sup> Art. 4 Raad van State-Wet.

<sup>353</sup> Art. 3, § 1, eerste lid Raad van State-Wet.



Met betrekking tot de eventuele schending van de bevoegdheidsverdelende regels voorziet de Raad van State-Wet in een concreter gevolg. Als de afdeling Wetgeving van oordeel is dat de federale bevoegdheidsverdelende regels worden geschonden door een voorontwerp of een wetsvoorstel (of een amendement daarop), dan maakt wordt de tekst overgemaakt aan het Overlegcomité.<sup>354</sup> Op dat comité komen we later nog terug. Het comité brengt binnen een termijn van 40 dagen en volgens de regel van de consensus een gemotiveerd advies uit over de eventuele bevoegdheidsoverschrijding. Oordeelt het comité dat er inderdaad sprake is van een overschrijding, dan vraagt het om het voorontwerp te verbeteren alvorens indiening, of, desgevallend, om in de assemblee de nodige amendementen in te dienen.<sup>355</sup> In praktijk wordt deze regeling echter zelden toegepast. Dat is wellicht zo omdat niet is bepaald of de Raad van State of de adviesaanvrager het dossier bij het Overlegcomité aanhangig moet maken, omdat er geen sanctie bestaat en omdat er heel veel dossiers bij het Overlegcomité zouden belanden. De bevoegdheidsrechtelijke opmerkingen maken uiteraard deel uit van het advies en kunnen tijdens het wetgevingsproces aan bod komen.

#### 4.3.1.1.2.3.3.3 De behandeling in de commissie

Zowel in de Kamer als de Senaat zijn er commissies ingericht die zich bezighouden met verschillende aangelegenheden (binnenlandse zaken, justitie, defensie, buitenlandse zaken, volksgezondheid,...). Het reglement van de assemblee bepaalt de samenstelling en de werking ervan. Zowel de meerderheid als de oppositie zijn hier vertegenwoordigd. Deze parlementaire commissies doen het voorbereidende wetgevende werk. Zij bestuderen de ingediende wetsontwerpen en –voorstellen als eerste en bespreken de opportuniteit ervan. Ook de bevoegde minister is aanwezig. Van de besprekingen wordt een verslag gemaakt dat publiek toegankelijk is in de parlementaire stukken.

De leden van de commissie stemmen een eerste keer (artikelsgewijs en over het geheel) over de wetsontwerpen en –voorstellen. In de commissie wordt steeds bij

---

<sup>354</sup> Art. 3, § 3 Raad van State-Wet.

<sup>355</sup> Art. 3, § 4 Raad van State-Wet.

gewone meerderheid gestemd. Als de tekst in commissie wordt aangenomen, dan wordt hij overgemaakt aan de plenaire vergadering. Het is sinds een aantal jaren niettemin ook mogelijk om in commissie een 'tweede lezing' te vragen. In dat geval wordt het voorstel of ontwerp na een wachtperiode opnieuw besproken.

Tijdens de bespreking in commissie kunnen amendementen worden voorgesteld. Elk commissielid en ook de Koning kunnen dat. Een amendement heeft tot doel om de voorliggende tekst inhoudelijk te wijzigen. Het kan ook gaan om toevoegingen of weglatingen. De Koning of een commissielid kan ook voorstellen om een tekst te splitsen, zodat verschillende onderdelen afzonderlijk kunnen worden goedgekeurd. Dat heeft als voordeel dat de goedkeuring van niet-controversiële onderdelen reeds kan gebeuren, terwijl over de controversiële punten verder kan worden gedebatteerd.

Als een tekst betrekking heeft op een bicamerale aangelegenheid, dan heeft de amendering of splitsing van een tekst die reeds door één kamer werd goedgekeurd, tot gevolg dat die tekst opnieuw aan die kamer moet worden overgezonden, tenzij wanneer de Kamer van volksvertegenwoordigers in de optioneel bicamerale procedure de tekst van de Senaat verder amendeert.

#### 4.3.1.1.2.3.3.4 De behandeling in de plenaire vergadering

Na goedkeuring in commissie buigt de plenaire vergadering zich over de tekst van het wetsontwerp of –voorstel. Niets sluit uit dat pas in deze fase een advies wordt gevraagd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State of dat amendementen worden voorgesteld en aangenomen.

De plenaire vergadering is in beginsel openbaar. De voorzitter of ten minste tien leden kunnen echter om een beraadslaging met gesloten deuren verzoeken, waarna de kamer bij meerderheid beslist of de verdere behandeling van hetzelfde onderwerp in openbare vergadering kan worden voortgezet.<sup>356</sup>

---

<sup>356</sup> Art. 47 Gw.

Na afronding van de bespreking wordt overgegaan tot de stemming. Meestal gebeurt de goedkeuring bij gewone meerderheid. Dat betekent dat een meerderheid van de leden aanwezig moet zijn<sup>357</sup> en een meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen “ja” moet zijn.<sup>358</sup> Bij staking van stemmen is het wetsvoorstel of -ontwerp dus verworpen.<sup>359</sup>

Leden kunnen zich onthouden. Die stemmen tellen mee om te bepalen of er voldoende leden aanwezig zijn (het ‘quorum’), maar niet om te bepalen of een tekst is aangenomen: daarvoor wordt alleen rekening gehouden met de “ja”- en de “nee”-stemmen.

Soms vereist de Grondwet bijzondere meerderheden. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de wijziging van de Grondwet zelf.<sup>360</sup> Ook de regeling van de (weinig relevante) situaties in de artikelen 86 en 87 Gw. (de politieke benoeming van de opvolger van de Koning bij gebrek aan erfopvolgers, respectievelijk de Koning die tegelijk hoofd wordt van een andere Staat) vereist deze meerderheid.

Minstens even belangrijk is de bijzondere meerderheidsvereiste voor de aanneming van zogenaamde ‘bijzondere’ of ‘communautaire’ wetten. Voor die wetten geldt dat ze slechts geldig zijn aangenomen wanneer (1) een meerderheid van de leden van elke taalgroep in de betrokken Kamer aanwezig is, (2) een meerderheid van de uitgebrachte stemmen in elke taalgroep “ja” is, en (3) het totaal van de “ja”-stemmen over de beide taalgroepen ten minste twee derden van het totaal van de uitgebrachte stemmen bereikt.<sup>361</sup>

#### 4.3.1.1.2.3.3.5 Indien nodig: behandeling in de andere Kamer

Gaat het om een tekst die onderworpen is aan de optioneel of verplicht bicamerale procedure, dan wordt hij (nu steeds als ‘wetsontwerp’) overgemaakt aan de andere kamer. Daar wordt dezelfde procedure doorlopen, met dien verstande dat niet meer

---

<sup>357</sup> Art. 53, derde lid Gw.

<sup>358</sup> Art. 53, eerste lid Gw.

<sup>359</sup> Art. 53, tweede lid, Gw.

<sup>360</sup> Art. 195, vijfde lid Gw. Zie ook hoofdstuk 4.3.1.1.1.2.1.3.

<sup>361</sup> Art. 4, laatste lid Gw.

moet worden geoordeeld of de tekst in overweging zal worden genomen. In het geval van een verplicht bicamerale aangelegenheid moet dezelfde tekst worden goedgekeurd, vooraleer de wet door de Koning kan worden bekrachtigd. Indien het om een optioneel bicamerale aangelegenheid gaat, is het uiteindelijk de tekst die desgevallend bij een tweede behandeling door de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt goedgekeurd, die bekrachtigd kan worden. In die procedure heeft de Kamer hoe dan ook het laatste woord.

In geval van ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers vervallen alle hangende wetsontwerpen en –voorstellen die nog niet definitief volgens de juiste procedure zijn goedgekeurd. Die kunnen tijdens een volgende legislatuur natuurlijk opnieuw worden ingediend.

#### 4.3.1.1.2.3.3.6 De bekrachtiging en de afkondiging

Na de parlementaire procedure wordt de tekst aan de Koning voorgelegd ter bekrachtiging.<sup>362</sup> De bekrachtiging is de rechtshandeling waarbij de Koning, als tak van de wetgevende macht, zijn goedkeuring hecht aan een door de bevoegde Kamer(s) van het federale Parlement goedgekeurde tekst. Theoretisch is de Koning aan geen enkele termijn onderworpen om tot bekrachtiging over te gaan. In de praktijk is de bekrachtiging, zoals steeds, een beslissing van de Regering. De bekrachtiging van een door het Parlement (bijvoorbeeld met een wisselmeerderheid) goedgekeurde tekst weigeren zou een ernstig politiek probleem opleveren.

De handtekening van de Koning zelf is nog steeds een vereiste. Dat heeft in het verleden een enkele keer tot problemen geleid, toen Koning Boudewijn in 1990 weigerde om de wet betreffende de zwangerschapsafbreking te bekrachtigen. Daarvoor werd toen een merkwaardige oplossing bedacht, door met toepassing van artikel 93 Gw. te verklaren dat de Koning gedurende een dag in de onmogelijkheid verkeerde om te regeren. De Ministerraad bekrachtigde toen de wet.

---

<sup>362</sup> Art. 109 Gw.

Eenmaal de wet bekrachtigd is, rust op de Koning meteen de verplichting om de wet ook af te kondigen.<sup>363</sup> De afkondiging is de rechtshandeling waarbij de Koning, deze keer als hoofd van de uitvoerende macht, het bestaan van de wet bevestigt en beveelt dat ze ten uitvoer moet worden gelegd. Daarbij stelt de Koning ook vast dat de wet overeenkomstig de grondwettelijke procedure tot stand is gekomen. Bekrachtiging en afkondiging gebeuren in de praktijk in hetzelfde koninklijk besluit.<sup>364</sup>

#### 4.3.1.1.2.3.3.7 De bekendmaking en inwerkingtreding

Ten slotte is het noodzakelijk om de burger in te lichten over het bestaan van de nieuwe wet. Een goed werkende rechtsstaat veronderstelt immers rechtszekerheid. Het kan niet de bedoeling zijn dat de burger niet weet welke normen op zijn situatie van toepassing zijn. Bovendien zou het ook onaanvaardbaar zijn wanneer iemand zich op zijn (zogenaamde) onwetendheid zou kunnen beroepen om zich niet te moeten houden aan het geldende recht.

Die kennis moeten we echter met een korrel zout nemen. Omdat we niet kunnen nagaan hoeveel elke individuele burger echt weet over de rechtsordening, hanteren we de regel dat iedereen wordt geacht de wet te kennen. Dat is een fictie: niet iedereen kan al het 'recht' kennen dat op een bepaald ogenblik van toepassing is. Een burger zou het echter, theoretisch, wel kunnen kennen, omdat het wordt bekendgemaakt.

Volgens artikel 190 Gw. moet elke wet of elk besluit, om verbindend te zijn, immers bekendgemaakt worden in de vorm die bij de wet is bepaald. De wetten van de federale wetgevende macht worden, net zoals de meeste andere normen, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

De bekrachtiging, afkondiging en bekendmaking gebeuren in het Nederlands en het Frans. In het Belgisch Staatsblad wordt de Nederlandse tekst tegenover de Franse tekst opgenomen. Beide teksten zijn authentiek. Zij zijn verbindend vanaf de tiende

---

<sup>363</sup> Art. 109 Gw.

<sup>364</sup> Art. 3 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen.

dag na die van hun bekendmaking, tenzij de wet een andere termijn heeft bepaald.<sup>365</sup> De Koning staat in voor deze handelingen. De bekrachtiging gebeurt als tak van de wetgevende macht, de afkondiging is de eerste handeling van de uitvoering van de wet. Daarop volgt de bekendmaking.

Als de taalversies niet helemaal overeenstemmen, wat uiteraard te vermijden is, dan moet worden gezocht naar de wil van de wetgever.<sup>366</sup> Een Duitse vertaling van de wetten moet worden bekendgemaakt binnen een redelijke termijn na de bekendmaking ervan in het Nederlands en in het Frans.<sup>367</sup>

#### 4.3.1.2 **OP DEELSTATELIJK NIVEAU**

##### **4.3.1.2.1 De constitutionele autonomie**

In tegenstelling tot sommige andere federale staten hebben de deelstaten in België geen eigen grondwet. De deelstaten hebben sinds de vierde staatshervorming wel een bepaalde 'constitutionele autonomie'. Op grond daarvan kunnen ze, bij decreet of ordonnantie aangenomen met een bijzondere meerderheid, zelf de regels bepalen betreffende de verkiezing, de samenstelling en de werking van hun wetgevende organen,<sup>368</sup> zoals het aantal leden van het parlement, de indeling van de kieskringen of de rechtspositie van hun volksvertegenwoordigers. Oorspronkelijk hadden de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest geen constitutionele autonomie, maar sinds de zesde staatshervorming is dat wel het geval. De autonomie van dat laatste gewest is echter beperkter dan die van de andere, omdat veel aspecten die normaal tot de autonomie zouden behoren communautair erg gevoelig liggen (zoals bijvoorbeeld het aantal parlementsleden of de indeling in taalgroepen).

De aanwijzing van de aangelegenheden die behoren tot de constitutionele autonomie gebeurt bij bijzondere meerderheid, behalve voor wat de Duitstalige Gemeenschap betreft.<sup>369</sup>

---

<sup>365</sup> Art. 4 van de wet van 31 mei 1961.

<sup>366</sup> Art. 7 van de wet van 31 mei 1961.

<sup>367</sup> Art. 1, derde lid van de wet van 31 mei 1961.

<sup>368</sup> Art. 118, § 2, eerste lid Gw.

<sup>369</sup> Art. 118, § 2, eerste en derde lid Gw.

De uitoefening van de constitutionele autonomie door de deelstaatwetgevers gebeurt op zijn beurt bij een bijzondere meerderheid, namelijk een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken parlement aanwezig is.<sup>370</sup> Voor het Brussels Hoofdstedelijke Gewest geldt een bijkomende voorwaarde.<sup>371</sup> Daar moet ook een meerderheid binnen elke taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijke Parlement gevonden worden.<sup>372</sup> Let op: er geldt dus een bijzondere (federale) meerderheid om te bepalen voor welke aangelegenheden de constitutionele autonomie geldt én een bijzondere (deelstatelijke) meerderheid om die constitutionele autonomie vervolgens uit te oefenen.

De Grondwet voorziet ook in de mogelijkheid om de deelstaten bevoegd te maken om vervolgens zelf de duur van de zitting van hun wetgevende vergadering te bepalen.<sup>373</sup> Die bevoegdheid is echter aan een complexe overgangsregeling onderworpen.

Op een analoge manier beschikken de deelstaten ook over de autonomie om de samenstelling en de werking van hun regeringen te bepalen.<sup>374</sup>

#### **4.3.1.2.2    *Decreten en ordonnanties***

Net als de federale overheid maken de wetgevende machten van de gemeenschappen en de gewesten wetten in de formele zin van het woord. Om het onderscheid met het federale wetgevend optreden te kunnen maken, worden ze echter geen “wet” genoemd, maar wel “decreet”,<sup>375</sup> of, wat de handelingen van de wetgevende organen van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft, “ordonnantie”<sup>376</sup>. Deze wetgevende akten hebben zoals gezegd een evenwaardige positie als de federale wetten, mits enkele beperkte nuances die gelden voor de Brusselse ordonnanties.

---

<sup>370</sup> Art. 118, § 2, eerste en derde lid *in fine* Gw.

<sup>371</sup> Art. 118, § 2, tweede lid Gw.

<sup>372</sup> Art. 28, vierde lid BWBI.

<sup>373</sup> Art. 118, § 2, vierde lid Gw.

<sup>374</sup> Art. 123, § 2 Gw.

<sup>375</sup> Zie art. 127-129 en 134 Gw.

<sup>376</sup> Zie o.m. art. 4, eerste lid BWBI.

#### **4.3.1.2.3 Hoe worden decreten en ordonnanties gemaakt?**

De wetgevingsprocedure is op deelstatelijk niveau op veel vlakken analoog aan de federale. Zoals de federale regering beschikken de deelstaatregeringen samen met de leden van de deelstaatparlementen over het wetgevend initiatiefrecht. Op te merken valt dat in de Brusselse wetgevende organen soms een meerderheid in elke taalgroep vereist wordt.<sup>377</sup>

Ook de adviesrol van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is vergelijkbaar. Voorstellen en ontwerpen van decreten en ordonnanties worden in beginsel eerst besproken en goedgekeurd in een parlementaire commissie en vervolgens in de plenaire vergadering van het parlement. De deelstaatregeringen bekrachtigen formele wetgevende akten en staan in voor de afkondiging, bekendmaking (ook in het Belgisch Staatsblad) en uitvoering ervan. Een belangrijk verschil is uiteraard dat er op deelstaatniveau slechts één assemblee is, zodat er geen bicamerale procedure bestaat.

#### **4.3.1.3 OP EUROPEES NIVEAU**

##### **4.3.1.3.1 De (grondwettelijke) verdragen**

De constitutionele regels van de Europese Unie liggen in hoofdzaak vervat in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en in het Handvest van de Grondrechten, dat dezelfde juridische waarde heeft als de Europese verdragen. In het begin van de jaren 2000 werd een Grondwet voor Europa opgesteld die de verschillende Europese verdragen van dat moment zou vervangen. Na negatieve referenda in Frankrijk en Nederland bleek dat deze niet door alle lidstaten geratificeerd zou worden. Veel van de vernieuwingen van de Europese Grondwet maakten nadien deel uit van het Verdrag van Lissabon, dat de Europese verdragen grondig hervormde en op 1 december 2009 in werking trad. Hoewel het begrip 'grondwet' in niet voorkomt in de deze basisteksten van de Europese Unie, bestaat er geen twijfel over het constitutionele karakter ervan.

---

<sup>377</sup> Zie bijvoorbeeld art. 28, derde lid BWBI.



Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het primair en het secundair Unierecht. Samengevat omvat het primair unierecht de constituerende regels die tot stand gebracht worden door de lidstaten van de Europese Unie, zoals de Europese verdragen en latere verdragswijzigingen. Het secundair Unierecht is het recht dat de instellingen en organen van de Unie zelf creëren. Op dat laatste gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in.

De herziening van de Europese verdragen verloopt volgens specifieke procedures. Er is een gewone herzieningsprocedure die onder meer vereist dat de Europese Raad beslist dat het zinvol is om bepaalde wijzigingen te bespreken, waarna er een 'conventie' wordt bijeengeroepen die aanbevelingen doet voor een herziening. Die conventie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie. Voor beperkte wijzigingen kan de samenroeping van een conventie worden overgeslagen. Vervolgens wordt een wijzigingsakte opgesteld door een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, de zogenaamde 'intergouvernementele conferentie'. De wijzigingen treden pas in werking als zij door alle lidstaten zijn bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.<sup>378</sup> Dat laatste houdt in sommige lidstaten de goedkeuring bij referendum in. Voor België betekent dat in beginsel dat ook alle deelstaten met de wijziging moeten instemmen.

Er bestaat ook een vereenvoudigde herzieningsprocedure, die enkel gebruikt kan worden voor wijzigingen aan het derde deel van het VWEU (betreffende het beleid en het intern optreden van de Unie). Daarbij is het de Europese Raad en niet de intergouvernementele conferentie die de wijzigingen vaststelt. Ook hier treden de wijzigingen pas in werking na goedkeuring door alle lidstaten.<sup>379</sup>

In een beperkt aantal gevallen kunnen de Europese verdragen worden aangepast zonder bekrachtiging door de lidstaten. Daarvoor is de goedkeuring met unanimiteit in de Europese Raad en de goedkeuring door het Europees Parlement vereist. De nationale parlementen moeten op de hoogte worden gebracht van het initiatief voor

---

<sup>378</sup> Art. 48, lid 1-5, VEU.

<sup>379</sup> Art. 48, lid 6, VEU.

een dergelijke wijziging. Indien een nationaal parlement binnen de zes maanden bezwaar aantekent, gaat de wijziging niet door.<sup>380</sup>

#### **4.3.1.3.2 De wetgevingshandelingen van de Unie**

De secundaire of afgeleide handelingen van de Unie kunnen verschillende vormen aannemen, zoals verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen.<sup>381</sup> Voor het vaststellen van algemene regels zijn verordeningen en richtlijnen het belangrijkste.

##### **4.3.1.3.2.1 Verordeningen**

Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.<sup>382</sup> Zoals elke materiële wet in de nationale rechtsorde heeft een verordening een algemeen en abstract toepassingsgebied. De rechtstreekse toepasselijkheid betekent in de eerste plaats dat een verordening niet moet (en niet mag) worden omgezet in nationaal recht, wat een belangrijk verschil is met een richtlijn. Er vloeit ook uit voort dat verordeningen in beginsel rechtstreekse werking hebben. Dat betekent dat ze door partijen in een geding voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen. Het feit dat een verordening rechtstreekse werking heeft, sluit echter niet uit dat een lidstaat nog uitvoeringsmaatregelen moet treffen. De aard van een verordening laat toe om in heel de Europese Unie een uniforme toepassing van de daarin vervatte regels te garanderen, desnoods na uitlegging ervan door het Hof van Justitie.

Verordeningen kunnen alleen maar worden aangenomen in die beleidsdomeinen waarin het primaire recht dat toestaat. Het gaat bijvoorbeeld om mededinging, handel en landbouw.

Let op: het woord 'verordening' wordt in het nationaal recht soms ook gebruikt. Daar wordt ermee verwezen naar een tekst met een reglementair karakter.

---

<sup>380</sup> Art. 48, lid 7, VEU.

<sup>381</sup> Art. 288, eerste alinea, VWEU.

<sup>382</sup> Art. 288, tweede alinea, VWEU.

#### 4.3.1.3.2.2 Richtlijnen

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Aan de nationale instanties wordt wel de bevoegdheid gelaten om zelf de vorm en de middelen te kiezen.<sup>383</sup> Uit die omschrijving blijkt dat een richtlijn een minder strikte vorm van secundair recht is. De lidstaten behouden enige vrijheid om zelf te bepalen hoe ze het in de richtlijn omschreven resultaat zullen nastreven, al is die vrijheid in de praktijk in vele gevallen toch beperkt. In elk geval moeten de lidstaten de nodige initiatieven nemen om de richtlijn om te zetten in nationaal recht. De richtlijn voorziet daarvoor in beginsel in een bepaalde termijn. Als een lidstaat de richtlijn niet op tijd omzet in nationaal recht, dan blijft ze in gebreke en kan ze daarvoor veroordeeld worden door het Hof van Justitie. Voor het verstrijken van die termijn, rusten op de lidstaat nog geen verplichtingen. In tegenstelling tot een verordening, zorgt een richtlijn dus niet voor uniforme rechtsregels in alle lidstaten van de Unie, maar wel voor “geharmoniseerde” rechtsordes.

Het feit dat een richtlijn nog moet worden omgezet in nationaal recht, betekent niet dat ze in geen enkel geval rechtstreekse werking kan hebben. Als een lidstaat een richtlijn niet tijdig of niet correct omzet, dan kan een burger zich immers wel op die richtlijn beroepen voor een nationale rechter, tenminste voor zover die richtlijn voldoende duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen bevat. De rechtszoekende mag immers geen nadeel ondervinden van het feit dat de lidstaat zijn verplichting om de richtlijn om te zetten niet is nagekomen.

De richtlijn heeft in dat geval wel alleen rechtstreekse werking wanneer ze wordt ingeroepen tegen de overheid (verticale rechtstreekse werking). De rechtszoekende kan ze in principe niet inroepen tegenover andere particulieren (horizontale rechtstreekse werking). Voor zover mogelijk, moet de nationale rechter wel de nationale rechtsorde na het verstrijken van de omzettingstermijn zoveel mogelijk richtlijnconform interpreteren. Daar komt ook bij dat een rechtszoekende die schade ondervindt ten gevolge van het niet tijdig of correct omzetten van een richtlijn die

---

<sup>383</sup> Art. 288, derde alinea, VWEU.

rechten voor hem inhoudt, de lidstaat daarvoor aansprakelijk kan doen stellen voor de nationale rechter en een schadevergoeding krijgen.

#### **4.3.1.3.3 De wetgevingsprocedure**

De wetgevingsprocedure op Europees niveau is vrij complex. We bespreken hierna de hoofdlijnen van de gewone wetgevingsprocedure. In bepaalde gevallen schrijven de verdragen een andere procedure voor. Dat spreekt men van een bijzondere wetgevingsprocedure.<sup>384</sup>

De gewone wetgevingsprocedure wordt uitgeoefend door de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad. De gedachte is dat het Parlement rechtstreeks de burgers van de Unie vertegenwoordigt, de Raad de lidstaten en de Commissie de Unie als geheel. Het initiatief voor een wetgevingshandeling wordt genomen door de Commissie, die een voorstel indient bij het Parlement en de Raad. Dan volgt er een complex proces waarbij het Parlement en de Raad overeenstemming zoeken over het ontwerp. De handeling wordt pas vastgesteld indien beiden de tekst goedkeuren. De Commissie kan daarbij nog standpunt innemen en advies geven, maar beslist finaal niet mee.<sup>385</sup>

Net als in de Belgische parlementen het geval is, verlopen de werkzaamheden van het Europees Parlement in commissies en in een plenaire vergadering.

De goedkeuring door de Raad gebeurt in beginsel bij een gekwalificeerde meerderheid.<sup>386</sup> Dat houdt in dat ten minste 55% van de lidstaten, en hoe dan ook minstens 15 lidstaten, die samen minstens 65% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen, de handeling moeten goedkeuren.<sup>387</sup> De vereiste meerderheid verschil naargelang de materie: soms is unanimiteit vereist (zoals inzake fiscaliteit) terwijl in andere gevallen dan weer een gewone meerderheid volstaat.

---

<sup>384</sup> Art. 289, lid 2, VWEU.

<sup>385</sup> Art. 294 VWEU.

<sup>386</sup> Art. 16, lid 3, VEU.

<sup>387</sup> Art. 16, lid 4, VEU.

Bemerkt dat de Europese Raad zelf geen wetgevingstaak uitoefent, al bepaalt hij wel de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten.<sup>388</sup>

#### **4.3.1.3.4 Bekendmaking en inwerkingtreding**

De wetgevingshandelingen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking.<sup>389</sup> Voor richtlijnen geldt er zoals gezegd in beginsel nog een omzettingstermijn.

#### **4.3.1.4 OP LOKAAL NIVEAU**

Zoals we eerder opmerkten zijn de gemeenten en de provincies gedecentraliseerde besturen. Van constitutionele autonomie en een echte wetgevende macht is dus geen sprake, al beschikken zij wel over een rechtstreeks verkozen orgaan dat bepaalde regels kan vaststellen, namelijk de gemeenteraad en de provincieraad.<sup>390</sup> In Vlaanderen is dit voor de gemeenten nader geregeld in het Decreet over het Lokaal Bestuur (DLB) en voor de provincies in het Provinciedecreet.

##### **4.3.1.4.1 In de Vlaamse gemeenten**

Voor de uitoefening van zijn bevoegdheden neemt de gemeenteraad reglementen aan.<sup>391</sup> Op die manier kunnen gemeentelijke reglementen dus aspecten regelen van gemeentelijk belang. De gemeenteraad beschikt in de context van de gemeentelijke belangen over volheid van bevoegdheid.

Het spreekt voor zich dat deze reglementen slechts territoriale gelding hebben op het grondgebied van de gemeente. Ze moeten bovendien in overeenstemming zijn met alle hogere rechtsnormen (wetten, decreten, de Grondwet, koninklijke en

---

<sup>388</sup> Art. 15, lid 1, VEU.

<sup>389</sup> Art. 297, lid 1, derde alinea, VWEU.

<sup>390</sup> Art. 41, eerste lid, Gw.

<sup>391</sup> Art. 40 DLB.

regeringsbesluiten, ...). We komen daar nog op terug. Soms krijgt de gemeenteraad ook bepaalde taken uitdrukkelijk toegewezen in het DLB of in andere wetgeving.

De vergaderingen van de gemeenteraad zijn in beginsel openbaar.<sup>392</sup> In twee gevallen kan de raad in besloten zitting beraadslagen en stemmen, namelijk als de persoonlijk levenssfeer van betrokkenen in het gedrang is (bijvoorbeeld in bepaalde personeelsdossiers) en als daartoe wordt beslist bij een tweederdemeerderheid in het belang van de openbare orde of op grond van ernstige bezwaren tegen de openbaarheid. Van de openbaarheidsverplichting kan in een aantal gevallen helemaal niet worden afgeweken.<sup>393</sup> De gemeentelijke reglementen worden online bekendgemaakt.<sup>394</sup>

De OCMW-raad beschikt in de context van de algemene werking van het OCMW op zijn beurt over volheid van bevoegdheid.<sup>395</sup>

#### **4.3.1.4.2 In de Vlaamse provincies**

Voor de uitoefening van zijn bevoegdheden neemt de provincieraad reglementen aan. Op die manier kunnen provinciale reglementen dus aspecten regelen van provinciaal belang.<sup>396</sup> De provincieraad beschikt in de context van de provinciale belangen over volheid van bevoegdheid.

Net zoals dat het geval is voor de gemeenteraadbesluiten hebben de reglementen van de provincieraad slechts territoriale gelding hebben op het grondgebied van de betrokken provincie, moeten ze in overeenstemming zijn met alle hogere rechtsnormen en geldt er een bekendmaking via internet<sup>397</sup>. Soms krijgt de provincieraad ook bepaalde taken uitdrukkelijk toegewezen in het Provinciedecreet of in andere wetgeving.

---

<sup>392</sup> Art. 162, tweede lid, 4°, Gw.

<sup>393</sup> Art. 28, § 1 DLB.

<sup>394</sup> Art. 286, § 1, 1°, DLB.

<sup>395</sup> Art. 77 DLB.

<sup>396</sup> Art. 42 Provinciedecreet.

<sup>397</sup> Artikel 180*bis*, eerste lid, 1°, Provinciedecreet.

## **4.3.2 BEHOORLIJK WETGEVEN**

### **4.3.2.1 ALGEMEEN**

Wanneer een wetgever een rechtsregel aanneemt, is het belangrijk dat hij een aantal beginselen van behoorlijke wetgeving respecteert.

Behoorlijke wetgeving veronderstelt allereerst de naleving van hogere juridische normen, zoals grondwettelijke normen of algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde. Belangrijke juridische normen waar de wetgever aandacht aan moet besteden zijn het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het wettigheidsbeginsel (dat inhoudt dat bepaalde aangelegenheden door de wetgever zelf moeten worden geregeld).

Behoorlijk wetgeven betekent echter ook dat de wetgever rekening houdt met principes die op zichzelf niet juridisch afdwingbaar zijn. Een voorbeeld van een niet-bindend beginsel van behoorlijk wetgeving is het niet vermengen van algemeen geldende bepalingen (bv. het vaststellen van het personeelsstatuut voor een overheidsdienst) en bepalingen met een individuele strekking (bv. de benoeming van een individueel ambtenaar binnen die overheidsdienst). Het onderscheid tussen bindend en niet-bindend is echter niet altijd scherp te maken. Het beginsel dat wetgeving toegankelijk, gestructureerd en duidelijk verstaanbaar moet zijn is op zichzelf niet bindend, maar een wet die zo slordig is opgesteld dat de draagwijdte ervan voor de burger niet duidelijk is, kan het rechtszekerheidsbeginsel schenden.

Sommigen argumenteren dat behoorlijk wetgeven ook een meer wetenschappelijk onderbouwd optreden van de wetgever vereist, waarbij de effectiviteit en de mogelijke gevolgen van de ontworpen regeling vooraf grondig wordt onderzocht. Een algemeen juridisch principe hierover bestaat niet. Wel is het mogelijk dat een ondoordachte maatregel op een (ander) juridisch bezwaar stuit. Als een maatregel aan bepaalde personen een nadeel berokkent, terwijl de maatregel absoluut niet nuttig (pertinent) is om het beoogde doel te bereiken, kan dat bijvoorbeeld een schending van het gelijkheidsbeginsel opleveren.

Hierna gaan we in op enkele specifieke aspecten van behoorlijke wetgeving.

#### 4.3.2.2 UITWERKING VAN WETGEVING IN DE TIJD

Een belangrijk beginsel van behoorlijke wetgeving is het niet-retroactiviteitsbeginsel, dat deel uitmaakt van het ruimere rechtszekerheidsbeginsel. Dat verbiedt de wetgever om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de burger om in staat te zijn de rechtsgevolgen van zijn handelingen te voorzien.

Het meest vanzelfsprekende gevolg daarvan is dat de wetgever in beginsel alleen optreedt voor de toekomst. Tenzij anders bepaald in de wet zelf, wordt de wet verbindend vanaf de tiende dag na die bekendmaking.<sup>398</sup>

In beginsel heeft een wet 'onmiddellijke werking'. Dat betekent dat ze van toepassing is op alle feiten die dateren van na de datum van inwerkingtreding en ook op feiten van vóór de inwerkingtreding, als die na de inwerkingtreding blijven voortduren. Op dat beginsel bestaan echter uitzonderingen. Zo kan de wet 'eerbiedigende werking' hebben. Dat betekent dat ze alleen van toepassing is op feiten die dateren van na de datum van inwerkingtreding. De werking van de wet kan voor bepaalde feiten ook uitgesteld worden tot een latere datum. Dan blijft de voorafgaande regeling nog van toepassing op feiten die dateren van de inwerkingtreding. De wetgever kan daar zelf over oordelen. De werking in de tijd wordt doorgaans geregeld in de slotartikelen van een wet.

Het gebeurt soms dat een wet terugwerkende kracht of 'retroactieve werking' krijgt. Dan is de wet ook van toepassing op feiten die zich volledig afspeelden vóór de inwerkingtreding ervan. In het kader van het rechtszekerheidsbeginsel is dat problematisch. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de wet alleen voor het toekomstige beschikt en dat ze geen terugwerkende kracht heeft. Aangezien dat (slechts) een wettelijke bepaling is, zou de wetgever daar in theorie in een andere wet kunnen van afwijken. Dat neemt niet weg dat er ook grondwettelijke en internationaalrechtelijke bezwaren zijn tegen een ongebreidelde aanneming van

---

<sup>398</sup> Zie hoofdstuk 4.3.1.1.2.3.3.7.



retroactieve wetgeving. Om te beginnen kunnen geen misdrijven of straffen met terugwerkende kracht worden ingevoerd (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Het afschaffen van misdrijven of (het verminderen van) straffen kan wel retroactief.

Voor de rest kan de wetgever retroactieve werking geven aan de wet, maar alleen onder de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde voorwaarden. Dat heeft geoordeeld dat de terugwerkende kracht van de wet enkel kan worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een 'doelstelling van algemeen belang'. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, moet er sprake zijn van 'uitzonderlijke omstandigheden' of 'dwingende motieven van algemeen belang'. De terugwerkende kracht kan nooit tot gevolg hebben dat gerechtelijke uitspraken die reeds in kracht van gewijsde gegaan zijn, terug ter discussie komen te staan. Die geschillen blijven definitief beslecht.

De wetgever kan uiteraard wel voor de toekomst bepaalde wetswijzigingen doorvoeren. Hij kan ook een einde stellen aan een eerdere wettelijke bepaling. Dat is een opheffing. Uitzonderlijk kan de wetgever een wettelijke bepaling zelfs intrekken. De intrekking heeft terugwerkende kracht. Anders dan met de opheffing, die alleen uitwerking heeft voor de toekomst, is het uitgangspunt bij een intrekking dat de bepaling moet geacht worden nooit uitwerking gehad te hebben. Dat gebeurt bijvoorbeeld soms met begrotingsartikelen.

#### 4.3.2.3 **INTERPRETATIEVE WETGEVING**

De interpretatie van de wet komt in de eerste plaats toe aan de uitvoerende en de rechterlijke macht, die de wet moeten uitvoeren en toepassing op geschillen. De wetgever kan de wet echter ook 'authentiek' interpreteren.<sup>399</sup> Dat wil zeggen dat de wetgever een wet aanneemt waarin hij verduidelijkt hoe een bestaande wet moet worden begrepen. Die interpretatie is dan, zoals elke wet, in beginsel bindend voor de andere staatsmachten en voor de rechtszoekende.

---

<sup>399</sup> Art. 84 Gw.

Een opmerkelijk kenmerk van de interpretatieve wet is dat ze terugwerkende kracht heeft. De geïnterpreteerde wet of wetsbepaling wordt immers geacht vanaf haar totstandkoming de betekenis te hebben gehad die de interpretatieve wet eraan geeft. Het moet wel gaan om een betekenis die de bepaling 'redelijkerwijs' kan hebben. Het Grondwettelijk Hof oefent hier toezicht op uit. Als de wetgever via een interpretatieve wet eigenlijk gewoon retroactieve werking wil geven aan een wetswijziging, dan kan het Hof dat sanctioneren.