

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2014 - 2015

4 JUNI 2015

Voorstel van resolutie tot optimalisatie van de legistieke vormgeving van wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau in het kader van de uitvoering van de staatshervorming

(Ingediend door mevrouw Cindy Franssen c.s.)

TOELICHTING

Door de zesde staatshervorming hebben de Gemeenschappen en de Gewesten aanzienlijke nieuwe regelgevende bevoegdheden verworven.

Ingevolge deze bevoegdheidsoverdrachten zullen de Gemeenschappen en Gewesten de bestaande federale wetgeving kunnen wijzigen. In het verleden heeft dit reeds aanleiding gegeven tot problemen van wetgevings-technische aard (bijvoorbeeld overlappende of dubbele nummeringen in het Gerechtelijk Wetboek).

Rekening houdende met het belang van goede regelgeving en dus de noodzaak van een versterkt wetgevingsbeleid vragen wij via deze resolutie bijzondere aandacht voor deze problematiek bij de uitvoering van de staatshervorming.

Uiteraard heeft dit gevolgen voor de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten; het gaat met name over hoe die bevoegdheden wetgevingstechnisch op een optimale manier kunnen worden vorm gegeven op legistiek vlak. Om deze gehele problematiek grondig te onderzoeken, stellen wij de oprichting voor van een commissie ad hoc die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende Parlementen van het land, deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende Parlementen, de Raad van State en rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten, welke

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2014 - 2015

4 JUIN 2015

Proposition de résolution visant à optimiser la qualité légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État

(Déposée par Mme Cindy Franssen et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, les Communautés et les Régions ont reçu un grand nombre de compétences réglementaires nouvelles.

Ces transferts de compétences ont pour conséquence que les Communautés et les Régions pourront modifier la législation fédérale existante. Par le passé, cela a déjà donné lieu à des problèmes d'ordre légistique (par exemple, la présence de chevauchements ou de doublons dans la numérotation du Code judiciaire).

Vu l'importance d'une réglementation de qualité et, partant, la nécessité de mener une politique législative plus performante, nous demandons, par la présente proposition de résolution, que cette problématique bénéficie d'une attention particulière dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État.

Il va sans dire que cela aura une incidence sur les compétences des Communautés et des Régions; il s'agit en effet de déterminer la manière la plus adéquate de concrétiser ces compétences sur le plan légistique. En vue de permettre un examen approfondi de cette problématique dans son ensemble, nous proposons de créer une commission *ad hoc* composée de représentants des différents Parlements du pays ainsi que d'experts des services législatifs de ces Parlements, du Conseil d'État et des facultés de droit des universités belges, et de lui donner pour tâche de rédiger dans l'année suivant sa

ermee wordt belast binnen het jaar na haar oprichting een rapport op te stellen met aanbevelingen voor de verschillende wetgevende instanties en voor de respectieve organen van de uitvoerende macht met het oog op de optimalisatie van de redactionele en legistische kwaliteit van de wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau inzonderheid in het kader van de uitvoering van de staatshervorming.

Het belang van goede regelgeving kan niet genoeg benadrukt worden. Het is niet alleen essentieel voor de rechtszekerheid in onze samenleving maar kwaliteitsvolle regelgeving is ook van belang als vestigingsfactor voor activiteiten en voor het aantrekken van buitenlandse investeringen.

Zowel op federaal als op deelstatelijk niveau werd tijdens de voorbije legislatuur heel wat wetgeving tot stand gebracht. Dit blijkt duidelijk uit de toename van de omvang van het *Belgisch Staatsblad* en uit het toenemend aantal adviesaanvragen bij de afdeling wetgeving van de Raad van State. De uitbreiding van wetgeving zal tijdens deze legislatuur nog toenemen ingevolge de uitvoering van de zesde staatshervorming.

Bij de inventarisatie van de impact van de zesde staatshervorming werd er door de diensten van de Vlaamse overheid op gewezen dat er in bijna de helft van de aangelegenheden van de inventarisatie-oefening sprake is van overdracht van regelgevende bevoegdheden. Dit betekent dat de Gemeenschappen en de Gewesten inzake die nieuwe bevoegdheden zelf de regels zullen kunnen vaststellen en de federale regelgeving zullen kunnen aanpassen, opheffen of integraal vervangen.

Sinds de recente grondwetsherziening heerst op het wetgevend vlak niet alleen op deelstatelijk niveau maar nu ook op federaal niveau grotendeels het eenkamerstelsel. Ook dat is een element dat moet meegenomen worden in het debat over kwaliteitsvolle regelgeving. Kwaliteitsverbetering van wetgeving is traditioneel een argument geweest om een tweekamerstelsel in te voeren of in stand te houden.

Tegelijk werd bij die grondwetsherziening in de Grondwet een bepaling opgenomen volgens dewelke in het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers een procedure van een tweede lezing wordt voorzien. Het reglement van de Kamer voorzag voordien reeds in een tweede lezing. Ook in het reglement van het Vlaams Parlement staat reeds lang een procedure van tweede lezing ingeschreven.

création un rapport contenant des recommandations à l'adresse des différentes instances législatives et de leurs organes exécutifs respectifs sur la manière d'optimiser la qualité rédactionnelle et légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État.

On ne soulignera jamais assez l'importance que revêt la qualité des textes réglementaires. Elle est un élément essentiel non seulement pour garantir la sécurité juridique dans notre société mais aussi pour promouvoir l'ancrage d'activités et attirer les investissements étrangers.

Au cours de la législature précédente, une abondante législation a vu le jour tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées. L'accroissement du nombre de pages dans le *Moniteur belge* et la multiplication des demandes d'avis auprès de la section de législation du Conseil d'État en sont la meilleure preuve. Durant cette législature, qui sera marquée par la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État, la législation continuera aussi à s'amplifier.

Les services de l'administration flamande ont évalué l'impact de cette réforme et sont arrivés à la conclusion que pour près de la moitié des matières examinées, il y a un transfert de compétences réglementaires. Cela signifie que dans le cadre de ces nouvelles compétences, les Communautés et les Régions pourront fixer elles-mêmes les règles et adapter, abroger ou remplacer intégralement la réglementation fédérale.

Depuis la récente révision de la Constitution, le système législatif qui domine non seulement au niveau des entités fédérées mais aussi, désormais, au niveau fédéral est le système monocaméral. C'est là un élément dont il faut aussi tenir compte dans le débat relatif à la qualité de la législation. L'amélioration de la qualité des textes législatifs est un argument que l'on a souvent invoqué pour justifier l'instauration ou le maintien du système bicaméral.

On a mis la récente révision de la Constitution à profit pour insérer, dans la Constitution, une disposition prévoyant une procédure de seconde lecture dans le règlement de la Chambre des représentants. Celui-ci prévoyait déjà une seconde lecture. Dans le règlement du Parlement flamand aussi, ce type de procédure est prévue depuis longtemps.

Op het Vlaamse beleidsniveau werden de jongste jaren verschillende initiatieven genomen met het oog op het bevorderen van de kwaliteit van het wetgevend werk en dit via een structureel wetgevingsbeleid (of reguleringsmanagement).

Door de Vlaamse overheid werd een algemeen kader voor goede regelgeving goedgekeurd, met name de « Kenmerken van goede regelgeving », werd een Kenniscentrum Wetsmatiging opgericht, de regelgevingsimpactanalyses (RIA's) en de regelgevingsagenda's ingevoerd, enz.

Er werden een hele reeks structurele maatregelen genomen om zowel de bestaande regelgeving te vereenvoudigen (*ex post*) als de kwaliteit van nieuwe regelgeving te verbeteren (*ex ante*). Het blijft evenwel nodig om het wetgevingsbeleid verder te versterken, ook omwille van de uitvoering van de staatshervorming die leidt tot het tot stand komen van regelgevingen op de diverse beleidsniveaus met het risico dat die legistiek-technisch geen overzichtelijk geheel vormen.

Terecht wordt in het Vlaamse kader met de kenmerken van goede regelgeving, gesteld dat goede regelgeving o.a. samenhangend moet zijn, dit wil zeggen dat zij op zich of geplaatst naast andere regelgeving geen overlappingen en tegenstrijdigheden vertoont en deel uitmaakt van een coherent geheel.

Dit houdt ook verband met een ander opgesomd kenmerk : eenvoudig, duidelijk en toegankelijk zijn. Goede regelgeving is goed begrijpbaar, concreet en vlot toegankelijk voor iedereen voor wie zij van belang kan zijn.

Ingevolge de bevoegdheidsoverdrachten naar aanleiding van opeenvolgende staatshervormingen kunnen verschillende normgevers een zelfde bestaand federaal wetsartikel wijzigen. Dat zal ook nu bij de zesde staats-hervorming het geval zijn.

Daarbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de overheveling van de bevoegdheid inzake woninghuurwetgeving en waarbij de vraag zich stelt hoe – legistiek-technisch gezien – de decreetgever zal overgaan tot

Au niveau politique flamand, plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années en vue de promouvoir la qualité du travail législatif et ce, par la mise en œuvre d'une politique législative structurelle (ou management de régulation).

C'est ainsi que les autorités flamandes ont approuvé un cadre général pour l'élaboration d'une réglementation de qualité, en éditant un manuel intitulé « *Kenmerken van goede regelgeving* » (caractéristiques d'une bonne réglementation). Elles ont créé aussi un « *Kenniscentrum Wetsmatiging* » (un centre d'expertise pour la modération législative), ont développé un système d'analyses d'impact de la réglementation (AIR) et de « *regelgevingsagenda's* » (un répertoire actualisé sur l'évolution de la réglementation).

Toute une série de mesures structurelles ont été prises dans le but non seulement de simplifier la réglementation existante (*ex post*) mais aussi d'améliorer la qualité de la réglementation à venir (*ex ante*). Il n'en reste pas moins nécessaire de continuer à améliorer la politique législative, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme de l'État. Aux différents niveaux de pouvoir, de nouveaux textes réglementaires vont en effet voir le jour et le risque est qu'ils ne forment pas un ensemble cohérent du point de vue légistique.

Le cadre qualitatif défini par les autorités flamandes précise, à raison, qu'une réglementation de qualité est une réglementation qui ne comporte aucun doublon ni aucune contradiction en soi ou par rapport à d'autres réglementations et qui s'inscrit dans un ensemble cohérent.

Il s'ensuit que la réglementation doit aussi, en corollaire, répondre à une autre caractéristique : elle doit être simple, claire et aisément accessible. Une réglementation de qualité est une réglementation qui est facile à comprendre, qui est concrète et aisément accessible pour toute personne susceptible d'être concernée par celle-ci.

Par suite des transferts de compétences opérés au fil des réformes de l'État successives, différents pouvoirs normatifs peuvent modifier un même article d'une loi fédérale existante. Ce sera également le cas cette fois-ci, avec la sixième réforme de l'État.

À cet égard, on peut citer, par exemple, le transfert de la compétence relative à la législation sur les baux d'habitation. La question qui se pose en l'espèce est de savoir comment le législateur décrétal procédera – du

een aanpassing van de bestaande federale regels in het Burgerlijk Wetboek en of zal overgegaan worden tot een integratie van de nieuwe regelgeving in het Burgerlijk Wetboek.

Deze vragen zijn belangrijk met het oog op de vindbaarheid van de regelgeving, overeenkomstig de « Kenmerken van goede regelgeving ». Tijdens de vorige legislatuur hebben wij in de Senaat een voorstel van resolutie ingediend om in dit verband inzonderheid de problematiek van het tot stand komen van overlappende wetgevende bepalingen onder de aandacht te brengen.

Concrete aanleiding was dat er door een Vlaams decreet overlappende of dubbele nummeringen ontstonden in het Gerechtelijk Wetboek.

Men moet inderdaad vaststellen dat niettegenstaande het reeds ontwikkelde wetgevingsbeleid en het bestaan van waardevolle instrumenten zoals de handleiding « Beginselen van de wetgevingstechniek » van de Raad van State en de omzendbrief betreffen de wetgevingstechniek van de Vlaamse overheid en zelfs het voorhanden zijn van een gegevensbank wetgeving bij de Raad van State er toch legistische fouten kunnen ontstaan.

Een meer structurele oplossing met concrete afspraken van legistiek-technische aard zijn dus wenselijk, ook voor andere wetgevingstechnische problemen, zoals werd gesuggereerd in de toelichting van ons eerder ingediende voorstel van resolutie. Daarbij werd als voorbeeld het bestaan van « lege artikelen » vermeld : artikelen in federale regelgeving die werden opgeheven maar waarvan de nummering wel blijft bestaan (1).

Dit is uiteraard niet bevorderlijk voor de legistiek-technische kwaliteit van de regelgeving. Om deze gehele problematiek grondig te onderzoeken, stellen wij de oprichting voor van een commissie ad hoc die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende parlementen van het land, deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende parlementen, de Raad van State en de rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten, welke ermee wordt belast binnen het jaar na haar oprichting een rapport op te stellen met aanbevelingen voor de verschillende wetgevende instanties en voor de

point de vue légistique – à une adaptation des règles fédérales existantes dans le Code civil et s’il fera le choix d’intégrer la nouvelle réglementation dans ce Code.

Ces questions ont leur importance dans la mesure où le but est de s’assurer que la réglementation puisse être trouvée aisément, conformément au guide flamand pour une réglementation de qualité. Sous la législature précédente, nous avons déposé au Sénat une proposition de résolution afin de mettre en lumière la problématique liée à l’existence de dispositions législatives faisant double emploi.

À l’origine de cette initiative, il y avait le fait que des chevauchements ou des doublons étaient apparus dans le Code judiciaire à la suite de la promulgation d’un décret flamand.

Force est effectivement de constater que des erreurs légistiques sont toujours possibles, en dépit de la politique législative déjà développée et de l’existence de plusieurs instruments performants, comme le guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires du Conseil d’État, intitulé « Principes de technique législative » et la circulaire relative à la technique législative émanant des autorités flamandes, et en dépit même de la banque de données de législation disponible auprès du Conseil d’État.

Il serait donc souhaitable d’adopter une approche plus structurelle de la problématique et de prendre des dispositions concrètes en matière de technique légistique, ce qui permettrait aussi de résoudre d’autres problèmes d’ordre légistique, ainsi que nous l’avons suggéré dans les développements de la proposition de résolution que nous avons déposée précédemment. On y citait l’exemple des « articles vides », c’est-à-dire des articles qui ont été abrogés dans la réglementation fédérale mais dont la numérotation subsiste (1).

Il est clair que cela ne sert pas la qualité de la législation sur le plan légistique. En vue de permettre un examen approfondi de cette problématique dans son ensemble, nous proposons de créer une commission *ad hoc* composée de représentants des différents parlements du pays ainsi que d’experts des services législatifs de ces parlements, du Conseil d’État et des facultés de droit des universités belges, et de lui donner pour tâche de rédiger dans l’année suivant sa création un rapport contenant des recommandations à l’adresse des différentes instances législatives et de leurs organes exécutifs respectifs

(1) Zie daaromtrent G. Van der Biesen, « Dubbelparkeerders in het Gerechtelijk Wetboek », *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2011, nr. 2, blz. 150-152.

(1) Voir à ce sujet G. Van der Biesen, « Dubbelparkeerders in het Gerechtelijk Wetboek », *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2011, n° 2, p. 150-152.

respectieve organen van de uitvoerende macht met het oog op de optimalisatie van de redactionele en legistische kwaliteit van de wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau inzonderheid in het kader van de uitvoering van de staatshervorming.

Cindy FRANSSEN.
Christine DEFRAIGNE.
Martine Taelman.
Philippe MAHOUX.
Bert ANCIAUX.
Sabine De BETHUNE.
Brigitte GROUWELS.
Peter VAN ROMPUY.

sur la manière d'optimiser la qualité rédactionnelle et légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE SENAAT,

A. overwegende dat het belang van goede regelgeving toeneemt en dat kwaliteitsvolle regelgeving niet enkel belangrijk is voor de maatschappelijke welvaart en het welzijn maar ook meer en meer een economische factor en een cruciaal element is voor een gunstig investeringsklimaat ;

B. overwegende dat goede regelgeving onder meer samenhangend, eenvoudig, duidelijk en toegankelijk moet zijn ;

C. overwegende dat niettegenstaande er heel wat initiatieven ter bevordering van de kwaliteit van de wetgeving bestaan, er nog legistiek-technische problemen ontstaan bijvoorbeeld wanneer verschillende normgevers tegelijkertijd eenzelfde wetsartikel wijzigen hetgeen zich inzonderheid voordoet bij het invullen van de nieuwe bevoegdheden voortvloeiende uit de staatsvorming ;

D. overwegende dat deze problematiek onderzocht zou moeten worden door alle betrokkenen en dat er daarbij kan nagegaan worden of er afspraken kunnen gemaakt worden ter voorkoming van technische tekortkomingen in de regelgeving;

VRAAGT DE VOORZITTERS VAN DE DIVERSE PARLEMENTEN IN ONS LAND :

een commissie op te richten samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende parlementen van het land, deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende parlementen, de Raad van State en de rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten, welke ermee wordt belast binnen het jaar na haar oprichting een rapport op te stellen met aanbevelingen voor de verschillende wetgevende instanties en voor de respectieve organen van de uitvoerende

PROPOSITION DE RÉOLUTION

LE SÉNAT,

A. considérant que la qualité de la réglementation revêt une importance croissante et que cette qualité est essentielle pour le bien-être et la prospérité dans notre société mais est aussi de plus en plus un facteur économique et un élément crucial pour l'instauration d'un climat propice aux investissements ;

B. considérant qu'une réglementation de qualité est une réglementation qui doit, entre autres, être cohérente, simple, claire et accessible ;

C. considérant qu'en dépit des nombreuses initiatives prises en vue de promouvoir la qualité de la législation, des problèmes de technique législative continuent à se poser, par exemple lorsque différents pouvoirs normatifs modifient simultanément un même article de loi dans le but de donner corps aux nouvelles compétences qui leur sont confiées à la suite d'une réforme de l'État ;

D. considérant que cette problématique doit être examinée par tous les intéressés et qu'il serait opportun d'étudier la possibilité de conclure des accords en vue d'éviter l'apparition de lacunes techniques dans la réglementation ;

DEMANDE AUX PRÉSIDENTS DES DIFFÉRENTS PARLEMENTS DE NOTRE PAYS :

de créer une commission ad hoc composée de représentants des différents parlements du pays ainsi que d'experts des services législatifs de ces parlements, du Conseil d'État et des facultés de droit des universités belges, et de lui donner pour tâche de rédiger dans l'année suivant sa création un rapport contenant des recommandations à l'adresse des différentes instances législatives et de leurs organes exécutifs respectifs sur la manière d'optimiser la qualité rédactionnelle

macht met het oog op de optimalisatie van de redactionele en legistische kwaliteit van de wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau inzonderheid in het kader van de uitvoering van de staatshervorming.

28 oktober 2014.

Cindy FRANSSEN.
Christine DEFRAIGNE.
Martine Taelman.
Philippe MAHOUX.
Bert ANCIAUX.
Sabine De BETHUNE.
Brigitte GROUWELS.
Peter VAN ROMPUY.

et légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État.

28 octobre 2014.