

**BELGISCHE SENAAAT**


---

**ZITTING 1997-1998**


---

17 APRIL 1998

---

**Wetsontwerp houdende instelling van een  
procedure voor de evaluatie van de  
wetgeving**


---

**INHOUD**

	Blz.
Memorie van toelichting . . . . .	2
Wetsontwerp . . . . .	8
Voorontwerp van wet . . . . .	10
Advies van de Raad van State (L.26.894/2) . . . . .	11

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 1997-1998**


---

17 AVRIL 1998

---

**Projet de loi instituant une procédure  
d'évaluation législative**


---

**SOMMAIRE**

	Pages
Exposé des motifs . . . . .	2
Projet de loi . . . . .	8
Avant-projet de loi . . . . .	10
Avis du Conseil d'État (L.26.894/2) . . . . .	11

## MEMORIE VAN TOELICHTING

De voorbije jaren hebben wij werkelijk een inflatie aan wetgevende en reglementaire teksten gekend.

De Raad van State geeft in zijn jaarverslag van het gerechtelijk jaar 1994-1995 aan dat er voor de periode van 16 september 1994 tot 15 september 1995 niet minder dan 3 083 verschillende teksten geïnventariseerd zijn, waaronder 120 wetten, 1 055 koninklijke besluiten en 418 ministeriële besluiten (1).

Het adagium «een ieder wordt geacht de wet te kennen», dat nochtans inherent is aan elke democratie, wordt in een dergelijke situatie denkbeeldig.

Het vermoeden van kennis van de rechtsregels moet gepaard gaan met een voortdurende inspanning van de wetgever om samenhangende en voor iedereen toegankelijke normen op te stellen.

Één van de taken van de afdeling wetgeving van de Raad van State, wanneer zij adviezen moet uitbrengen over wetgevende of reglementaire teksten, bestaat er net in erop toe te zien dat de teksten samenhangend zijn en in overeenstemming met de hogere normen, de wet, de Grondwet of de internationale verdragen.

Deze afdeling moet bij deze gelegenheid ook vaak aan de auteur van het ontwerp het bestaan van oude teksten meedelen die nooit uitdrukkelijk werden opgeheven, maar die zonder twijfel niet meer worden toegepast.

Zo heeft de Raad van State bijvoorbeeld ter gelegenheid van een voorontwerp van koninklijk besluit «houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit»(2), een reeks bepalingen vermeld die uiteindelijk opgeheven zijn bij het koninklijk coördinatiebesluit van 17 juli 1991: artikel 3 van het decreet van 15-20 september 1792 «relatif aux phares, amers, tonnes et balises»; het decreet (van de Nationale Conventie) van 23-27 augustus 1793 «qui établit un mode de comptabilité»; het decreet van 28 pluviôse jaar III «sur la comptabilité»; wet van 17 floréal jaar VII «qui fixe les règles de comptabilité conformément au nouveau système des poids et mesures»; artikel 2 van het decreet van 12 augustus 1807 «relatif aux valeurs fausses et aux assignats et mandats versés à la Trésorerie par les comptables» en tenslotte de wet van 9 februari 1818 «régulant les moyens de pourvoir aux besoins financiers du royaume», gewijzigd bij de wet van 30 november 1819.

(1) Raad van State, Openbaar verslag voor het gerechtelijk jaar 1994-1995, blz. 131.

(2) *Belgisch Staatsblad* van 21 augustus 1991, p. 17964.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

On connaît, ces dernières années, une véritable inflation des textes législatifs et réglementaires.

Dans son rapport annuel pour l'année judiciaire 1994-1995, le Conseil d'État indique que pour la période du 16 septembre 1994 au 15 septembre 1995, pas moins de 3 038 textes divers ont été répertoriés, parmi lesquels 120 lois, 1 055 arrêtés royaux et 418 arrêtés ministériels (1).

Une telle situation rend illusoire l'adage «nul n'est censé ignorer la loi», qui est pourtant inhérent à toute démocratie.

La présomption de connaissance des règles de droit doit s'accompagner d'un effort permanent du législateur d'élaborer des normes cohérentes et accessibles à tous.

L'une des tâches de la section de législation du Conseil d'État, lorsqu'elle est amenée à donner des avis sur des textes législatifs ou réglementaires est précisément de veiller à la cohérence des textes et à leur conformité avec des normes qui leur sont supérieures, la loi, la Constitution ou les traités internationaux.

Elle est aussi souvent amenée à cette occasion à révéler à l'auteur du projet, l'existence de textes anciens qui n'ont jamais été expressément abrogés, bien qu'il soit hors de doute qu'ils ne soient plus appliqués.

À titre d'exemple, le Conseil d'État a relevé, à l'occasion d'un avant-projet d'arrêté royal «portant coordination de la législation relative à la comptabilité de l'État»(2), une série de dispositions finalement abrogées par l'arrêté royal de coordination du 17 juillet 1991: l'article 3 du décret des 15-20 septembre 1792 relatif aux phares, amers, tonnes et balises; le décret (de la convention nationale) des 23-27 août 1793 qui établit un mode de comptabilité; le décret de pluviôse an III sur la comptabilité; loi du 17 floréal an VII qui fixe les règles de comptabilité conformément au nouveau système des poids et mesures; l'article 2 du décret du 12 août 1807 relatif aux valeurs fausses et aux assignats et mandats versés à la Trésorerie par les comptables et, enfin, la loi du 9 février 1818 réglant les moyens de pourvoir aux besoins financiers du royaume, modifiée par la loi du 30 novembre 1819.

(1) Conseil d'État, Rapport public pour l'année judiciaire 1994-1995, p. 131.

(2) *Moniteur belge* du 21 août 1991, p. 17964.

De afdeling wetgeving merkte bovendien op dat artikel 45 van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht, dat een stelsel organiseerde van toelating alvorens een huwelijk te sluiten, strijdig was met verschillende, rechtstreekse toepasselijke bepalingen van internationaal recht betreffende de rechten van de mens. Derhalve werd deze bepaling opgeheven door de wet van 31 juli 1992.

De organieke wet(1) verplicht de Raad van State tevens jaarlijks een activiteitenverslag op te stellen en te publiceren. Dit verslag heeft meer bepaald tot doel de voornaamste moeilijkheden waarmee de Raad van State geconfronteerd zou zijn in de loop van een jaar te vermelden, en er bepaalde suggesties uit te halen(2).

Artikel 6bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd door de wet van 4 augustus 1996, staat tenslotte elke tak van de wetgevende, federale, gemeenschaps- en gewestelijke machten toe om aan het coördinatiebureau te vragen om de wetgeving die zij aanwijzen te coördineren, te codificeren of te vereenvoudigen.

De parketten-generaal werden in het verleden tevens verzocht om, «à l'expiration de chaque année judiciaire, un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur»(3) aan de minister van Justitie te richten.

In 1956 richtte de minister van Justitie vervolgens een omzendbrief aan de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, aan de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en aan de auditeur-generaal bij het Militaire Gerechtshof, waarin hij deze magistraten verzocht om, naar gelang van hun opmerkingen maar toch met de mogelijkheid om op het einde van het gerechtelijk jaar een globale studie te kunnen voorstellen, aan de minister verslag uit te brengen over de gebreken of tekortkomingen van de wetgeving(4).

De wetgever zelf heeft initiatieven genomen om bepaalde wetgevingen te vereenvoudigen(5).

Dit ontwerp van wet strekt ertoe een procedure te creëren voor de systematische bijwerking van de bestaande wetten waarvan blijkt dat zij tegenstrijdig, onaangepast of in onbruik geraakt zijn.

(1) Artikel 119.

(2) Parl. Stuk Kamer, zitting 1992-1993, nr. 1159/1, blz. 2.

(3) Omzendbrief van 28 oktober 1846, derde afdeling, nr. 2594, Verzameling der omzendingbrieven van het ministerie van Justitie, blz. 649.

(4) Verzameling der omzendingbrieven van het ministerie van Justitie, 1956, blz. 176.

(5) Voorstel van wet tot afschaffing van de registratie van reisduiven, Parl. Stuk Kamer, nr. 442/1, buitengewone zitting 1991-1992.

C'est également à la suite d'observations faites par la section de législation qui considérait l'article 45 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées, lequel organise un régime d'autorisation de contracter mariage, comme contraire à des dispositions d'instruments internationaux de protection des droits de l'homme ayant des effets directs, que cette disposition a été abrogée par la loi du 31 juillet 1992.

La loi organique(1) impose encore au Conseil d'État d'établir et de publier annuellement un rapport d'activité. Ce rapport a notamment pour objet de relater les principales difficultés auxquelles le Conseil d'État aurait été confronté dans le courant d'une année et en tirant certaines suggestions(2).

L'article 6bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, introduit par la loi du 4 août 1996 permet, enfin, à chacune des branches des pouvoirs législatifs, fédéral, communautaires et régionaux de demander au bureau de coordination de coordonner, de codifier ou de simplifier la législation qu'ils lui désignent.

Les parquets généraux ont également, par le passé, été invité à adresser au ministre de la Justice, «à l'expiration de chaque année judiciaire, un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur»(3).

En 1956, ensuite, le ministre de la Justice adressait une circulaire au procureur général près la Cour de cassation, aux procureurs généraux près les cours d'appel et à l'auditeur général près la Cour militaire invitant ces magistrats à faire rapport au ministre sur les vices et défauts de la législation au fur et à mesure de leur constatation, tout en ayant la faculté de présenter en fin d'année judiciaire une étude d'ensemble(4).

Le législateur lui-même a pris des initiatives visant à simplifier certaines législations(5).

Le présent projet de loi a pour objet de créer une procédure d'actualisation systématique des lois existantes, dont il apparaît qu'elles sont contradictoires, inadaptées ou tombées en désuétude.

(1) Article 119.

(2) Doc. parl. Chambre, Sess. 1992-1993, n° 1159/1, p.2.

(3) Circulaire du 28 octobre 1846, 3<sup>e</sup> division, n° 2594, Rec. Des circulaires du ministère de la Justice, 1846, p. 649.

(4) Rec. des circulaires du ministère de la Justice, 1956, p. 176.

(5) Proposition de loi supprimant l'enregistrement des pigeons voyageurs, doc. parl. Chambre, n° 442/1, sess. extr. 1991-1992.

Hij draagt de hoogste gerechtelijke instellingen van het land, namelijk het Hof van Cassatie door toedoen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, en de Raad van State, op om aan elke tak van de wetgevende macht een verslag te richten waarin de juridische normen worden vermeld waarmee de hoven en rechtbanken, alsook de Raad van State, afdeling administratie of afdeling wetgeving, moeilijkheden ondervonden hebben.

Om te vermijden dat het Hof van Cassatie, op gevaar af van het principe van de scheiding der machten te miskennen, verplichtingen aangaat waarvan de uitvoering haar in een situatie van afhankelijkheid kan plaatsen ten opzichte van de wetgevende of uitvoerende macht, draagt het ontwerp de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie op om dit verslag te richten aan het Parlement en aan de regering (1).

De zorg die moet worden besteed aan de kwaliteit van de wetgeving is een bekommernis die ook leeft bij de Wetgevende Kamers. Dat blijkt eens te meer uit het recent door de heer Vandenberghe c.s. ingediende voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat (Gedr. Stuk Senaat, 1996-1997, nr. 1-643/1). Het thans voorliggende wetsontwerp kan perfect worden ingepast in de doelstellingen nagestreefd door de indieners van dat genoemde wetsvoorstel.

Ook de wetsvoorstellen tot oprichting van een Raad voor Wetgeving (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1071/1) en betreffende de medewerking van het Hof van Cassatie aan de wetsevaluatie (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1151/1), ingediend door de heer Bourgeois, passen in dit kader.

## COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

### Artikel 1

Gelet op de bijzondere taken die worden toegewezen aan de Senaat valt dit ontwerp onder het obligatoir bicameraal stelsel.

### Artikel 2

Dit ontwerp vult het geheel van middelen aan die de federale wetgever ter beschikking heeft.

Het stelt een procedure voor de evaluatie van de wetgeving in werking, waarvan het doel erin bestaat op geordende wijze de wetten en federale reglementen aan te passen die tegenstrijdig of in onbruik geraakt zijn, of waarvan de uitvoering, de interpretatie of de toepassing tot moeilijkheden leidt.

(1) Parl. Stuk Kamer, buitengewone zitting, 1991-1992, nr. 439/2, blz. 22 en 23.

Il charge les plus hautes instances judiciaires du pays, la Cour de cassation, par l'intermédiaire du procureur général près la Cour de cassation ainsi que le Conseil d'État, d'adresser à chacune des branches du pouvoir législatif, un rapport indiquant les normes juridiques pour lesquelles des difficultés ont été rencontrées par les cours et tribunaux ainsi que par le Conseil d'État, section d'administration ou section de législation.

Afin d'éviter que la Cour de cassation n'assume, au risque de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, des engagements dont l'exécution est susceptible de la placer dans une situation de dépendance vis-à-vis du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, le projet charge le procureur général près la Cour de cassation d'adresser ce rapport au Parlement et au Gouvernement (1).

Le soin qu'il faut apporter à la qualité de la législation est également une préoccupation des Chambres législatives. Cette préoccupation ressort de la proposition récemment déposée par M. Vandenberghe et consorts portant création d'une cellule Évaluation de la loi auprès des services du Sénat (doc.parl., Sénat, 1996-1997, n° 1-643/1). La présente proposition de loi peut parfaitement être intégrée dans les objectifs visés par les auteurs de la proposition de loi précitée.

Même les propositions de loi portant création d'un Conseil pour la législation (doc., Chambre des représentants, 1996-1997, n° 1071/1) et relative à la coopération de la Cour de cassation à l'évaluation de la loi (doc., 1996-1997, n° 115/1) déposées par M. Bourgeois, cadrent dans ce contexte.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article premier

Vu les tâches spéciales accordées au Sénat, ce projet relève du régime bicaméral obligatoire.

### Article 2

Le présent projet complète l'arsenal des moyens mis à la disposition du législateur fédéral.

Il met en œuvre une procédure d'évaluation de la législation dont le but est d'adapter de manière ordonnée des lois et règlements fédéraux contradictoires ou tombés en désuétude, ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève des difficultés.

(1) Doc. parl. Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 439/2, pp. 22 et 23.

Met «de uitvoering» wordt uiteraard in de eerste plaats verwezen naar de klassieke uitvoeringstaak van de uitvoerende macht (artikel 108 van de Grondwet).

Deze bepaling is bewust in vrij algemene termen gesteld om toe te laten dat alle of zoveel mogelijk moeilijkheden waartoe een wetgeving aanleiding geeft zouden kunnen leiden tot een evaluatie.

### Artikel 3

De rol van de Senaat op dit vlak, namelijk van kamer van bezinning, wordt versterkt.

Het is inderdaad de Senaat die zal instaan voor de evaluatie van de wetgeving.

De Senaat zal belast worden met het onderzoeken van de door de Procureur-generaal en de Raad van State voorgelegde verslagen, en het opmaken van voorstellen.

Elk jaar maakt de Senaat een verslag over zijn werkzaamheden.

De Raad van State is van mening dat artikel 4 van het wetsontwerp moet worden aangevuld om aan te geven welke andere informatie, behalve de verslagen, de Senaat in bedenking moet nemen bij de wetsevaluatie.

Uiteraard kan, indien hij dat wenst, de Senaat, die belast is met de evaluatie van de wetgeving, over speciale vraagstukken bijzonder gekwalificeerde personen raadplegen of studies laten uitvoeren. Hij kan eveneens de betrokken besturen raadplegen.

Het moet immers mogelijk zijn dat andere actoren uit de juridische wereld problemen kunnen signaleren die zij ervaren en die een wetsevaluatie kunnen rechtvaardigen. Dit geldt voor de besturen, de advocaten, notarissen, verbruikersverenigingen, bedrijfsjuristen, de universiteiten, en ook de rechtsonderhorigen.

Het is evenwel niet aangewezen om in de wet zelf te gaan bepalen welke informatie wel — en dus ook welke niet — door de Senaat mag worden gehanteerd. Het kan immers niet de bedoeling zijn om — door middel van een limitatieve opsomming in de wet — de Senaat in zijn (bewegings)vrijheid ter zake te gaan beperken. De Senaat moet zelf kunnen bepalen welke informatiebronnen hij aanwendt naar aanleiding van de evaluatie. Met het ontwerp wordt vooral beoogd een kader te scheppen dat het Parlement in staat stelt om door middel van de bedoelde verslagen over gestructureerde informatie te beschikken met het oog op een evaluatie.

Dit alles belet geenszins dat de Senaat deze opdracht inzake wetgevingsevaluatie zou kunnen op-

Par «exécution» on entend évidemment en premier lieu la tâche d'exécution du pouvoir exécutif (article 108 de la Constitution).

Cette disposition est volontairement rédigée par des termes relativement généraux afin de permettre que tous les problèmes, ou le plus possible d'entre eux, qui peuvent résulter d'une législation puissent mener à une évaluation.

### Article 3

Le rôle du Sénat, dans ce domaine, est, comme chambre de réflexion, renforcé.

En effet, c'est le Sénat qui est chargé de l'évaluation de la législation.

Le Sénat sera chargé d'examiner les rapports déposés par le procureur général et par le Conseil d'État et de rédiger des propositions.

Le Sénat fait, chaque année, rapport sur l'état de ses travaux.

Le Conseil d'État est d'avis que l'article 4 du projet de loi doit être complété afin de déterminer quelle autre information, à part les rapports, le Sénat doit prendre en considération lors de l'évaluation de la loi.

Forcément, s'il le veut, le Sénat, chargé de l'évaluation de la législation peut, sur des questions spéciales, appeler en consultation des personnes particulièrement qualifiées ou commander des études. Il peut également appeler en consultation les administrations concernées.

Il faut, en effet, permettre que d'autres acteurs du monde juridique puissent signaler des problèmes éprouvés qui peuvent justifier une évaluation de la loi. Ceci s'applique aux administrations, aux avocats, aux notaires, aux associations de consommateurs, aux juristes d'entreprise, aux universités et même aux justiciables.

Toutefois, il n'est pas indiqué de déterminer dans la loi même quelle information le Sénat peut-il ou non utiliser. L'objectif n'est en effet pas de limiter — au moyen d'une énumération limitative dans la loi — le Sénat dans sa liberté (de mouvement) en la matière. Le Sénat doit pouvoir déterminer lui-même quelles sources d'information il utilise à la suite de l'évaluation. Le projet vise principalement à créer un cadre qui autorise le Parlement, par le biais des rapports visés, à posséder une information structurée en vue d'une évaluation.

Ceci n'empêche pas que le Sénat pourrait charger par exemple une commission spécialement créée à cet

dragen aan bijvoorbeeld een speciaal daartoe op te richten commissie. Het komt immers aan de Senaat toe om zijn werkzaamheden te organiseren zoals hij dat wenst.

#### Artikel 4

Het uitgangspunt van deze nieuwe procedure bestaat uit het opstellen van verslagen om de twee jaar, afwisselend door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en door de Raad van State, zodat de Kamer, de Senaat en de regering elk jaar initiatieven kunnen nemen, waardoor er een permanente evaluatie ontstaat.

Het Hof van Cassatie en de Raad van State zijn het meest geschikt om zulke verslagen op te stellen.

In tegenstelling tot wat de Raad van State in zijn advies beweert is het aangewezen om het opstellen van het verslag op te dragen aan de instelling «Raad van State», en niet aan een (of meer) geleding(en) ervan. Het komt dan aan de instelling zelf toe om intern te bepalen wie hiermee concreet wordt belast.

Overigens komt het ons gepast voor dat elke geleding van de Raad, dus ook de Staatsraden van de afdeling administratie, een inbreng kan hebben bij het opstellen van het verslag, vanuit hun eigen ervaring en werksfeer. Het is daarbij aan de opstellers zelf om te vermijden dat de inhoud van te wijzen arresten zou uitlekken in het verslag.

In de plaats van uitsluitend voorbehouden te worden aan de auteurs van de ontwerpen, zullen deze opmerkingen dus worden opgenomen in een verslag dat gericht wordt aan elke tak van de wetgevende macht.

Met betrekking tot de inhoud van het verslag is terecht slechts sprake van toepassings- en interpretatiemoeilijkheden, en niet van moeilijkheden bij de uitvoering van wetten, omdat de hoven en rechtbanken en de Raad van State niet instaan of bevoegd zijn voor de uitvoering van de wetten, maar wel geconfronteerd worden met de interpretatie en toepassing ervan.

#### Artikel 5

De regering richt haar aanmerkingen op de verslagen aan de Senaat. Op deze wijze zijn de besturen structureel betrokken bij het evaluatiewerk.

Elke tak van de wetgevende macht, waarvoor de verslagen bestemd zijn, kan initiatieven nemen.

Het initiatief inzake de reglementaire akten behoort echter uitsluitend toe aan de regering.

effet de cette mission relative à l'évaluation de la législation. Car il revient au Sénat d'organiser ses travaux comme il le souhaite.

#### Article 4

Le point de départ de cette nouvelle procédure tient dans des rapports à établir tous les deux ans, alternativement par le procureur général près la Cour de Cassation et par le Conseil d'État, de sorte que chaque année la Chambre, le Sénat et le Gouvernement puissent prendre des initiatives, assurant ainsi un travail d'évaluation permanent.

La Cour de Cassation et le Conseil d'État sont les mieux à même de présenter de tels rapports.

Contrairement aux affirmations du Conseil d'État dans son avis, il est indiqué de charger l'institution «le Conseil d'État» de l'établissement du rapport, et non une (ou plusieurs) entités. Il appartient donc à l'institution même de déterminer de façon interne qui est chargé concrètement de remplir cette tâche.

Par ailleurs, il nous apparaît judicieux que toutes les entités, donc également les conseillers d'État de la section administration, puissent contribuer à l'établissement du rapport, à partir de leur propre expérience et ambiance de travail. À cet effet, il appartient aux personnes mêmes qui établissent le rapport d'éviter toute interférence entre la teneur des arrêts à délibérer et le contenu du rapport.

Plutôt que d'être réservé aux seuls auteurs des projets, ces observations seront reprises dans un rapport adressé à chacune des branches du pouvoir législatif.

En ce qui concerne le contenu du rapport, il n'est à juste titre question que des difficultés d'application et d'interprétation, et non des difficultés lors de l'exécution de lois, étant donné que les cours, les tribunaux et le Conseil d'État ne sont chargés de l'exécution des lois, mais sont en revanche bel et bien confrontés à l'interprétation et à l'application de celles-ci.

#### Article 5

Le Gouvernement adresse également au Sénat ses observations sur ces rapports. Les administrations sont, de cette manière, associées structurellement à l'œuvre d'évaluation.

Chacune des branches du pouvoir législatif, destinataire des rapports, a la possibilité de prendre des initiatives.

Au Gouvernement, cependant appartient exclusivement l'initiative en ce qui concerne les actes réglementaires.

Over de voorstellen voor het bijwerken van wetten, net zoals over de gewone voorstellen of ontwerpen van wet, wordt beraadslaagd.

Het komt aan de Wetgevende Kamers toe om in hun reglement te bepalen of aan de voorstellen van wet die worden ingediend in het kader van de evaluatie van de wetgeving al dan niet dezelfde prioriteit wordt verleend als aan de ontwerpen van wet.

Dit is, dames en heren, de inhoud van het ontwerp van wet dat de regering de eer heeft aan uw beraadslaging voor te leggen.

*De minister van Binnenlandse Zaken,*

Johan VANDE LANOTTE.

*De minister van Justitie,*

Stefaan DE CLERCK.

Les propositions d'actualisation de lois font l'objet d'une discussion comme les propositions ou projets de loi ordinaires.

Il revient aux Chambres législatives de déterminer dans leur règlement si les propositions de loi déposées dans le cadre de l'évaluation de la législation ont la même priorité ou non accordée aux projets de loi.

Telle est, mesdames, messieurs, la teneur du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

*Le ministre de l'Intérieur,*

Johan VANDE LANOTTE.

*Le ministre de la Justice,*

Stefaan DE CLERCK.

**WETSONTWERP**


---

ALBERT II,

Koning der Belgen,

*Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,*  
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze minister,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

Onze minister van Binnenlandse Zaken is gelast in Onze Naam het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dien, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

De van kracht zijnde wetten en reglementen worden geëvalueerd met de bedoeling om op geordende wijze de juridische normen aan te passen die geheel of gedeeltelijk tegenstrijdig, of in onbruik geraakt zijn, of waarvan de uitvoering, de interpretatie of de toepassing tot moeilijkheden leidt.

Art. 3

De Senaat is belast met de evaluatie van de wetgeving en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden.

Art. 4

Deze evaluatie geschiedt op basis van een verslag dat om de twee jaar wordt opgesteld, respectievelijk en afwisselend door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en door de Raad van State.

Deze verslagen bevatten een overzicht van de juridische normen waarmee respectievelijk de Hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben. Zij omvatten onder andere een korte beschrijving van deze normen, en de redenen waarom hun aanpassing gesuggereerd wordt.

**PROJET DE LOI**


---

ALBERT II,

Roi des Belges,

*À tous, présents et à venir,*  
SALUT.

Sur la proposition de Notre ministre,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS:

Notre ministre de l'Intérieur est chargé de présenter en Notre nom, aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit:

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Les lois et les règlements en vigueur font l'objet d'une évaluation dont le but est d'adapter de manière ordonnée des normes juridiques qui, en tout ou en partie, sont contradictoires, ou tombées en désuétude, ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève des difficultés.

Art. 3

Le Sénat est chargé de l'évaluation de la législation et dépose, chaque année, un rapport sur l'état de ses travaux.

Art. 4

Cette évaluation s'opère sur la base d'un rapport établi tous les deux ans, respectivement et alternativement par le procureur général près la Cour de cassation et par le Conseil d'État.

Ces rapports contiennent un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les Cours et tribunaux et par le Conseil d'État. Ils comportent en outre, une brève description de ces normes, ainsi que les raisons pour lesquelles leur adaptation est suggérée.

## Art. 5

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de Raad van State bezorgen hun verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, aan de Senaat en aan de federale regering.

De federale regering bezorgt haar opmerkingen over deze verslagen aan de Senaat.

Gegeven te Brussel, 31 maart 1998.

ALBERT

Van Koningswege:

*De minister van Binnenlandse Zaken,*

Johan VANDE LANOTTE.

*De minister van Justitie,*

Stefaan DE CLERCK.

## Art. 5

Le procureur général près la Cour de cassation et le Conseil d'État transmettent leur rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Gouvernement fédéral.

Le Gouvernement fédéral transmet au Sénat ses observations sur ces rapports.

Donné à Bruxelles, le 31 mars 1998.

ALBERT

Par le Roi:

*Le ministre de l'Intérieur,*

Johan VANDE LANOTTE.

*Le ministre de la Justice,*

Stefaan DE CLERCK.

**VOORONTWERP VAN WET VOORGELEGD  
AAN DE RAAD VAN STATE**

**Voorontwerp van wet houdende instelling van een procedure  
voor de evaluatie van de wetgeving**

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid die bedoeld wordt in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

De van kracht zijnde wetten en reglementen zijn het voorwerp van een evaluatie die ertoe strekt op geordende wijze de juridische normen aan te passen die geheel of gedeeltelijk tegenstrijdig, of in onbruik geraakt zijn, of waarvan de uitvoering, de interpretatie of de toepassing tot moeilijkheden leidt.

Art. 3

De Senaat is belast met de evaluatie van de wetgeving en stelt elk jaar een verslag op van zijn werkzaamheden.

Art. 4

Deze evaluatie gebeurt op basis van een verslag dat om de twee jaar wordt opgesteld, respectievelijk en afwisselend door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en door de Raad van State.

Deze verslagen bevatten een overzicht van de juridische normen waarmee respectievelijk de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben. Zij omvatten onder andere een korte beschrijving van deze normen, en de redenen waarom hun aanpassing gesuggereerd wordt.

Art. 5

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de Raad van State bezorgen hun verslag aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan de Senaat en aan de federale regering.

De federale regering maakt haar opmerkingen over deze verslagen over aan de Senaat.

**AVANT-PROJET DE LOI  
SOU MIS AU CONSEIL D'ÉTAT**

**Avant-projet de loi instituant une procédure d'évaluation de la  
législation**

Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée par l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Les lois et les règlements en vigueur font l'objet d'une évaluation dont le but est d'adapter de manière ordonnée des normes juridiques qui, en tout ou en partie, sont contradictoires, ou tombées en désuétude, ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève des difficultés.

Art. 3

Le Sénat est chargé de l'évaluation de la législation et dépose, chaque année, un rapport sur l'état de ses travaux.

Art. 4

Cette évaluation s'opère sur la base d'un rapport établi tous les deux ans, respectivement et alternativement par le procureur général près la Cour de cassation et par le Conseil d'État.

Ces rapports contiennent un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État. Ils comportent en outre, une brève description de ces normes, ainsi que les raisons pour lesquelles leur adaptation est suggérée.

Art. 5

Le procureur général près la Cour de cassation et le Conseil d'État transmettent leur rapport à la Chambre des représentants, au Sénat et au Gouvernement fédéral.

Le Gouvernement fédéral transmet au Sénat ses observations sur ces rapports.

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE****L.26.894/2**

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 september 1997 door de minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet «houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving», heeft op 16 februari 1998 het volgende advies gegeven:

**I. HET HOF VAN CASSATIE  
EN EVALUATIE VAN DE WETGEVING**

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting hebben zowel de wetgevende kamers als de uitvoerende macht sedert enige tijd aandacht voor evaluatie van de wetgeving. Ook in de rechtsleer wordt daarover nagedacht(1), net als bij bepaalde internationale instellingen(2).

Het voorontwerp van wet belast onder meer de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie met het opmaken van een tweemaaljaarlijks verslag en omschrijft het onderwerp hiervan als het voorbereiden van de, hoofdzakelijk aan de Senaat opgedragen evaluatie van de wetgeving.

De subcommissie van de Commissie voor de herziening van de Grondwet, belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie, een subcommissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers, heeft op 20 april 1993 een uiteenzetting van de heer Jacques Velu, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, gehoord, waarin onderzocht werd binnen welke grenzen zulk een hervorming van het wetgevend werk zich verdraagt met de Grondwet, inzonderheid met de beginselen van scheiding der machten en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht(3).

De gemachtigde van de minister is dan ook verzocht het thans voorliggende voorontwerp uit dat oogpunt te rechtvaardigen.

De gemachtigde van de minister heeft in zijn antwoord het volgende verklaard:

«De bezwaren en opmerkingen van de heer J. Velu, destijds procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bij de voorstellen inzake wetsevaluatie die in 1992 en 1993 werden besproken in de subcommissie van de commissie voor de Herziening van de Grondwet, belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie, geven aanleiding tot de volgende bemerking.

1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het uitgangspunt voor de destijds gevoerde discussie, en ook voor de kritiek en de opmerkingen vanwege de heer Velu, bestond in een aantal voorstellen die, hoewel de doelstellingen ervan dezelfde zijn, aanzienlijk verschillen van, en tot op zekere hoogte zelfs van een geheel andere orde zijn dan het thans voorliggende voorontwerp.

(1) Zie onder meer M. Adams, «Wetgeving en beleid. Pleidooi voor een heroverweging van de rol van het Parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie», in *Wetgeving in theorie en praktijk, wetgevingstheorie-legisprudentie*, M. Adams en L.J. Wintgens (eds), Antwerpen, Maklu, 1994, blz. 55 tot 75; P. Delnoy, «Pour une nouvelle génération de légistes», *J.T.*, 1979, blz. 653; F. Leurquin-De Visscher, «Pour une évaluation législative», RBDC, 1995, blz. 275-287.

(2) Aanbeveling van de Raad van de OESO voor een betere regelgeving en referentiedocument, aangenomen op 9 maart 1995, OCDE/SG (95) 17, blz. 3.

(3) Verslag van de subcommissie, 26 april 1994, Stuk Kamer, nrs. 439/2-91/92 (buitengewone zitting), blz. 7-24.

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT****L.26.894/2**

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le ministre de l'Intérieur, le 8 septembre 1997, d'une demande d'avis sur un projet de loi «instituant une procédure d'évaluation de la législation», a donné le 16 février 1998 l'avis suivant:

**I. LA COUR DE CASSATION  
ET L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE**

L'évaluation législative, ainsi que le relève l'exposé des motifs, retient l'attention des Chambres législatives, comme du pouvoir exécutif, depuis un certain temps déjà. La doctrine participe à cette réflexion(1); des organismes internationaux aussi(2).

L'avant-projet de loi charge notamment le procureur général près la Cour de cassation d'établir un rapport bisannuel, et en définit l'objet: préparer l'évaluation législative confiée principalement au Sénat.

Or, la sous-commission de la Commission de la révision de la Constitution chargée de l'examen de propositions instituant une évaluation périodique de la législation, de la Chambre des représentants, a pu entendre, le 20 avril 1993, un exposé de M. Jacques Velu, procureur général près la Cour de cassation, examinant les limites dans lesquelles pareille réforme du travail législatif peut se concilier avec la Constitution, en particulier avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire(3).

Aussi a-t-il été demandé au délégué du ministre de justifier l'avant-projet présentement examiné de ce point de vue.

Dans sa réponse, le délégué du ministre a fait savoir ce qui suit:

«De bezwaren en opmerkingen van de heer J. Velu, destijds procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, bij de voorstellen inzake wetsevaluatie die in 1992 en 1993 werden besproken in de subcommissie van de commissie voor de Herziening van de Grondwet, belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie, geven aanleiding tot de volgende bemerking.

1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het uitgangspunt voor de destijds gevoerde discussie, en ook voor de kritiek en de opmerkingen vanwege de heer Velu, bestond in een aantal voorstellen die, hoewel de doelstellingen ervan dezelfde zijn, aanzienlijk verschillen van, en tot op zekere hoogte zelfs van een geheel andere orde zijn dan het thans voorliggende voorontwerp.

(1) Voyez entre autres M. Adams, «Wetgeving en beleid. Pleidooi voor een heroverweging van de rol van het Parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie», in *Wetgeving in theorie en praktijk, wetgevingstheorie-legisprudentie*, M. Adams en L.J. Wintgens (eds.), Anvers, Maklu, 1994, pp. 55 à 75; P. Delnoy, «Pour une nouvelle génération de légistes», *J.T.*, 1979, p. 653; Fr. Leurquin-De Visscher, *Pour une évaluation législative*, R.B.D.C., 1995, pp. 275-287.

(2) Recommandation du Conseil de l'O.C.D.E. concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et document de référence adoptés le 9 mars 1995, O.C.D.E./S.G. (95) 17, p. 3.

(3) Rapport de la sous-commission, 26 avril 1994, document Ch., n° 439/2-91/92 (S.E.), pp. 7-24.

2. Het is integendeel zo dat bij het opmaken van het huidige ontwerp terdege rekening werd gehouden met de opmerkingen van de heer Velu en de andere door de subcommissie gehoorde deskundigen; wat meer is, het ontwerp is volledig in overeenstemming met de conclusies van de subcommissie, zoals geformuleerd op blz. 40 en volgende van het commissieverslag.

3. De opmerkingen van de heer Velu betreffen vooral het eventueel invoeren van een verplichte verslaggeving c/medewerking vanwege het Hof van Cassatie of zijn Eerste voorzitter, en de grondwettelijke en andere bezwaren die dit oproept. Dit neemt niet weg dat hij een nauwe samenwerking tussen de machten een rechtmatige betrachting noemt, en zelf een aantal kanalen aanwijst via dewelke deze samenwerking zou kunnen plaatsvinden (deelneming van magistraten aan parlementaire commissies, vrijwillige verslaggeving...). Belangrijker nog is dat de heer Velu tevens aangeeft dat zijn bezwaren niet gelden wanneer een verslag aan Parlement en regering wordt gericht door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (waarvoor overigens preceden-ten bestaan).

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt nu precies aangegeven dat «om te vermijden dat het Hof van Cassatie, op gevaar af van het principe van de scheiding der machten te miskennen, verplichtingen aangaat die haar in een situatie van afhankelijkheid kan plaatsen ten opzichte van de wetgevende of uitvoerende macht (een vrees uitgedrukt door de heer Velu), (...) het ontwerp de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (opdraagt) om dit verslag te richten aan het Parlement en de regering.»

Aldus wordt aan de (voornaamste) bezwaren van de heer Velu tegemoetgekomen.

4. Met het huidige wetsontwerp is ook niet langer sprake van een «ingrijpende hervorming van het wetgevend werk». De evaluatie wordt (in overeenstemming met de conclusies van de subcommissie vooral opgedragen aan de Senaat, en behoort eerder tot de normale taak van de wetgever. Wel wordt hier een kader geschapen dat het Parlement in staat stelt om door middel van een jaarverslag over gestructureerde informatie te beschikken met het oog op een evaluatie. Een wettelijke regeling verdient daarbij de voorkeur boven een informele, discrete raadpleging, precies omwille van de duidelijkheid, bovendien blijkt een circulaire, zoals die van toepassing was van 1846 tot 1956, niet te volstaan.

5. Het gevaar voor mogelijk tegenstrijdige adviezen of interpretaties lijkt eerder een argument voor wetsevaluatie te zijn; een dergelijke evaluatie zou namelijk tegenstrijdige vonnissen en arresten kunnen voorkomen. Verder is het aan de rechterlijke macht zelf om zich niet in deze of gene zin te laten beïnvloeden. De heer Suetens wijst er overigens terecht op dat de wetgevende en de rechterlijke macht, ook indien zij samenwerken, autonoom zijn in hun beoordeling van een norm. De heer Velu geeft tenslotte zelf aan dat deze en andere bezwaren (bijvoorbeeld het argument van de vrijheid van jurisprudentiële interpretatie) niet gelden wanneer het de procureur-generaal is, en niet het Hof of zijn Eerste voorzitter zelf, die het verslag opstelt (blijven ze dus wel gelden wanneer de Eerste voorzitter vrijwillig een verslag meedeelt, mogelijkheid die wordt weerhouden door de heer Velu?).

6. Andere deskundigen, eveneens gehoord door de subcommissie, verklaarden zich voorstander van een jaarlijkse rapportering met name door de Raad van State, met het oog op een wets-evaluatie.

7. In het verslag wordt ook terecht gewezen op de noodzaak van een evaluatie *a priori*, die moet leiden tot een verbetering van het wetgevende werk, met andere woorden tot een degelijke, transparante en eenvoudige regelgeving. Met het oog op meer eenvormigheid en juridische nauwkeurigheid bij het opstellen van regelgeving heeft de regering inmiddels een redactiecomité en een commissie belast met het uitwerken van een «codex», waarin een

2. Het is integendeel zo dat bij het opmaken van het huidige ontwerp terdege rekening werd gehouden met de opmerkingen van de heer Velu en de andere door de subcommissie gehoorde deskundigen; wat meer is, het ontwerp is volledig in overeenstemming met de conclusies van de subcommissie, zoals geformuleerd op blz. 40 en volgende van het commissieverslag.

3. De opmerkingen van de heer Velu betreffen vooral het eventueel invoeren van een verplichte verslaggeving c/medewerking vanwege het Hof van Cassatie of zijn Eerste voorzitter, en de grondwettelijke en andere bezwaren die dit oproept. Dit neemt niet weg dat hij een nauwe samenwerking tussen de machten een rechtmatige betrachting noemt, en zelf een aantal kanalen aanwijst via dewelke deze samenwerking zou kunnen plaatsvinden (deelneming van magistraten aan parlementaire commissies, vrijwillige verslaggeving...). Belangrijker nog is dat de heer Velu tevens aangeeft dat zijn bezwaren niet gelden wanneer een verslag aan Parlement en regering wordt gericht door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (waarvoor overigens preceden-ten bestaan).

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt nu precies aangegeven dat «om te vermijden dat het Hof van Cassatie, op gevaar af van het principe van de scheiding der machten te miskennen, verplichtingen aangaat die haar in een situatie van afhankelijkheid kan plaatsen ten opzichte van de wetgevende of uitvoerende macht (een vrees uitgedrukt door de heer Velu), (...) het ontwerp de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie (opdraagt) om dit verslag te richten aan het Parlement en de regering.»

Aldus wordt aan de (voornaamste) bezwaren van de heer Velu tegemoetgekomen.

4. Met het huidige wetsontwerp is ook niet langer sprake van een «ingrijpende hervorming van het wetgevend werk». De evaluatie wordt (in overeenstemming met de conclusies van de subcommissie vooral opgedragen aan de Senaat, en behoort eerder tot de normale taak van de wetgever. Wel wordt hier een kader geschapen dat het Parlement in staat stelt om door middel van een jaarverslag over gestructureerde informatie te beschikken met het oog op een evaluatie. Een wettelijke regeling verdient daarbij de voorkeur boven een informele, discrete raadpleging, precies omwille van de duidelijkheid, bovendien blijkt een circulaire, zoals die van toepassing was van 1846 tot 1956, niet te volstaan.

5. Het gevaar voor mogelijk tegenstrijdige adviezen of interpretaties lijkt eerder een argument voor wetsevaluatie te zijn; een dergelijke evaluatie zou namelijk tegenstrijdige vonnissen en arresten kunnen voorkomen. Verder is het aan de rechterlijke macht zelf om zich niet in deze of gene zin te laten beïnvloeden. De heer Suetens wijst er overigens terecht op dat de wetgevende en de rechterlijke macht, ook indien zij samenwerken, autonoom zijn in hun beoordeling van een norm. De heer Velu geeft tenslotte zelf aan dat deze en andere bezwaren (bijvoorbeeld het argument van de vrijheid van jurisprudentiële interpretatie) niet gelden wanneer het de procureur-generaal is, en niet het Hof of zijn Eerste voorzitter zelf, die het verslag opstelt (blijven ze dus wel gelden wanneer de Eerste voorzitter vrijwillig een verslag meedeelt, mogelijkheid die wordt weerhouden door de heer Velu?).

6. Andere deskundigen, eveneens gehoord door de subcommissie, verklaarden zich voorstander van een jaarlijkse rapportering met name door de Raad van State, met het oog op een wets-evaluatie.

7. In het verslag wordt ook terecht gewezen op de noodzaak van een evaluatie *a priori*, die moet leiden tot een verbetering van het wetgevende werk, met andere woorden tot een degelijke, transparante en eenvoudige regelgeving. Met het oog op meer eenvormigheid en juridische nauwkeurigheid bij het opstellen van regelgeving heeft de regering inmiddels een redactiecomité en een commissie belast met het uitwerken van een «codex», waarin een

aantal regels en formules worden uitgewerkt die meer eenheid en een betere samenhang in de hand werken.»

Uit deze uitleg blijkt dat uit dit oogpunt bij het ontwerp geen juridische opmerkingen te maken zijn.

\*  
\* \*

## II. DE AFDELINGEN ADMINISTRATIE EN WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE EN EVALUATIE VAN DE WETGEVING

Volgens de regeling die tijdens de bovengenoemde werkzaamheden van de subcommissie in grote lijnen is uitgewerkt, kan de rechtspraak van de afdeling administratie van de Raad van State weliswaar ook dienen om duidelijk te maken dat bepaalde wetten mogelijk bijgestuurd moeten worden, maar mag — om dezelfde redenen als die welke de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie met betrekking tot dat Hof in zijn uiteenzetting heeft genoemd — het opmaken van een tweejaarlijks verslag, waarmee de Raad belast zou worden, niet worden toevertrouwd aan de magistraten die zitting hebben in de afdeling administratie, zo niet bestaat het gevaar dat de inhoud van te wijzen arresten uitlekt in de verslagen die door de Raad aan de Senaat worden gezonden. Om die klip te omzeilen, zou het opmaken van het verslag kunnen worden toevertrouwd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, de magistraten van het Auditoraat en die van het Coördinatiebureau. De tekst van het voorontwerp van wet, waarin thans vrij vage bewoordingen worden gebruikt («de Raad van State»), dient dan ook in die zin te worden herzien.

\*  
\* \*

### III. «UITVOERING» VAN DE WETTEN

De term «uitvoering» is te vaag, aangezien hij in de memorie van toelichting niet van commentaar wordt voorzien.

Bovendien wordt hij wel gebruikt in artikel 2 van het voorontwerp van wet, maar niet in artikel 4, tweede lid.

De tekst van de artikelen 2 en 4 alsook de memorie van toelichting moeten bijgevolg worden aangepast.

De tekst van artikel 4, tweede lid, zou duidelijker zijn indien het bijwoord «respectievelijk» ingevoegd wordt tussen het woord «waarmee» en de woorden «de Hoven en rechtbanken».

Het woord «alsook» dient dan vervangen te worden door «en».

\*  
\* \*

### IV. EVALUATIE VAN DE WETGEVING EX POST BUITEN DE RECHTERLIJKE GESCHILLENBESLECHTING

Het Hof van Cassatie is net zoals de afdeling administratie van de Raad van State een bevoorrechte waarnemer van het rechtsgebeuren, maar dan alleen via de geschillen. Het waarnemingsgebied van de rechtbanken is noodzakelijkerwijs beperkt, want verloopt altijd op die manier. Het is namelijk zo dat de afdeling wetgeving, door de regelgevende teksten tot uitvoering van wetten vooraf te onderzoeken, deze gezichtshoek enigszins kan verruimen. Toch zal het beeld onvolledig blijven, zowel wat betreft de kwesties die niet aan rechtbanken worden voorgelegd, als wat betreft de aangelegenheden die tot dusverre niet bij wet geregeld zijn.

aantal regels en formules worden uitgewerkt die meer eenheid en een betere samenhang in de hand werken.»

Il résulte de ces explications que, considéré de ce point de vue, le projet n'appelle pas en droit d'observations.

\*  
\* \*

## II. LES SECTIONSD'ADMINISTRATIONETDELÉGISLATIONDU CONSEILD'ÉTATETL'ÉVALUATIONLÉGISLATIVE

À s'en tenir aux solutions esquissées lors des travaux prérapelés de la sous-commission, si la jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'État peut aussi servir à révéler la nécessité éventuelle de corrections législatives, en revanche, l'établissement du rapport bisannuel dont serait chargé le Conseil, ne pourrait être confié aux magistrats siégeant au sein de la section d'administration — par identité de motifs avec ce qui a été exposé par le procureur général près la Cour de cassation, à propos de ladite Cour — pour éviter toute interférence entre la teneur des arrêts à délibérer et le contenu des rapports adressés au Sénat par le Conseil. Pour éviter cet écueil, l'établissement du rapport pourrait être confié à la section de législation du Conseil d'État, aux magistrats de l'auditorat et à ceux du bureau de coordination. Le texte de l'avant-projet de loi doit être revu en ce sens, en raison de la relative indétermination de son libellé actuel («le Conseil d'État»).

\*  
\* \*

### III. LA QUESTION DE L'«EXÉCUTION» DES LOIS

Le terme «exécution» manque de précision à défaut d'être commenté dans l'exposé des motifs.

Au surplus, s'il est utilisé dans l'article 2 de l'avant-projet de loi, en revanche, il ne figure pas à l'article 4, alinéa 2.

Le texte des articles 2 et 4 ainsi que l'exposé des motifs doivent être revus en conséquence.

Le texte de l'article 4, alinéa 2, serait plus clair si l'adverbe «respectivement» était inséré entre les mots «ont été rencontrées» et les mots «par les cours et tribunaux».

\*  
\* \*

### IV. L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE EX POST EN DEHORS DU CONTENTIEUX JURIDICTIONNEL

La Cour de cassation, comme la section d'administration du Conseil d'État, constituent des observatoires privilégiés de la vie du droit, mais dans sa forme contentieuse. Le champ d'observation des juridictions est forcément limité, parce qu'affecté de ce biais. Il est vrai que, par l'examen préalable des textes réglementaires d'exécution des lois, la section de législation est en mesure d'élargir quelque peu cette perspective. Mais le panorama demeurera incomplet tant en ce qui concerne les questions non soumises à des juridictions qu'en ce qui concerne celles qui ont échappé à l'emprise de la loi.

Om te voorkomen dat de in artikel 3 van het voorontwerp genoemde werkzaamheden van de Senaat te lijden zullen hebben van een vertekend beeld, dient wellicht bepaald te worden dat de hoge vergadering haar informatie systematisch aanvult met datgene wat reeds blijkt uit verslagen van andere instellingen, zoals bijvoorbeeld opmerkingenboeken van het Rekenhof (Grondwet, artikel 180), jaarverslagen opgemaakt door de federale ombudsmannen (wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, artikel 15) of door verschillende onafhankelijke overheidsinstanties, antwoorden op parlementaire vragen, verzoekschriften, rechtsgeleerde studies, ja zelfs veldonderzoek.

De tekst van artikel 4, eerste lid, moet worden aangevuld om aan te geven welke andere informatie de Senaat in bedenking moet nemen bij het evalueren van de wetgeving.

\*  
\* \*

## V. EVALUATIE VAN DE WETGEVING

De wetwijzigingen die volgens de uitkomst van de evaluaties noodzakelijk blijken, zullen tijd vergen. Alvorens de wet- en regelgeving *ex post* te evalueren, behoren dan ook de instrumenten te worden ontwikkeld om ze *ex ante* te evalueren, omdat laatstgenoemde evaluatie de rechtszekerheid alsook het gezag en de werkzaamheid van de wet ten goede zal komen, maar ook omdat aldus middelen, inzonderheid begrotingsmiddelen, kunnen worden bespaard.

Volgens de uitleg die de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verstrekt en die hierboven is vermeld, is die verbetering aan de gang. Zonder die gelijktijdige inspanning die de regering heeft aangekondigd, zal dit voorontwerp leiden tot een beleid waarbij de evaluaties van de wetgeving abnormaal op beoordelingen *a posteriori* toegespitst zijn. Die werkwijze kan het betreurenswaardige fenomeen van wetgeving via de «trial and error-methode» nog versterken. Daarom is het van fundamenteel belang dat de beide aspecten van de hervorming (evaluatie *ex ante* en evaluatie *ex post*) gelijke tred houden.

Intussen kan één van de conclusies van de systematische studies over evaluatie van de wetgeving nu reeds worden toegepast. Het is immers aan te bevelen voor elke concept-wet na te gaan of de moeilijkheden die men tracht te ondervangen niet door een betere aanwending van de al beschikbare middelen kunnen worden opgelost, althans gedeeltelijk, zelfs en vooral als de weerstand om die middelen optimaal aan te wenden, soms bijzonder groot of groter is dan de weerstand die met een wijziging van de wet gemoeid is.

Om de kwaliteit van de regelgeving van het begin af te verbeteren en de kans te vergroten op het voorhanden zijn van de stoffelijke middelen en menselijke hulpbronnen die noodzakelijk zijn om die regelgeving te kunnen toepassen, zou het daarom goed zijn dat de middelen inzake adviesverlening door de overheid nu reeds beter worden aangewend. Daartoe moeten de adviezen tijdig worden aangevraagd en moeten de stellers van de ontwerpen er op zijn minst ernstig aandacht aan besteden.

\*  
\* \*

## VI. DE MIDDELEN IN DE VOORBEREIDENDE FASE VAN DE EVALUATIE VAN DE WETGEVING

In hun uiteenzetting van respectievelijk 20 april 1993 en 3 maart 1993 voor de subcommissie van de Kamer hebben de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de heer Paul Tapie, eerste

Pour éviter que les travaux du Sénat visés à l'article 3 de l'avant-projet ne souffrent de ce qui deviendrait une erreur de perspective, sans doute convient-il de prévoir que la haute assemblée complète son information de façon systématique par ce que révèlent déjà les rapports d'autres institutions notamment, à titre d'exemple, les cahiers d'observations de la Cour des comptes (Constitution, article 180), les rapports annuels rédigés par les médiateurs fédéraux (loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, article 15) ou par diverses autorités administratives indépendantes, les réponses aux questions parlementaires, les pétitions, certaines études doctrinales, voire des enquêtes de terrain.

Le texte de l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, doit être complété en vue d'indiquer quelles autres informations le Sénat doit prendre en considération dans l'évaluation de la législation.

\*  
\* \*

## V. L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE *EX ANTE*.

Les adaptations législatives commandées par les résultats des évaluations prendront du temps. En amont de cette évaluation *ex post*, il convient donc de développer les instruments de l'évaluation législative et réglementaire *ex ante*, pour les bénéfices que celle-ci procure en terme de sécurité juridique, pour l'autorité de la loi et son effectivité, et dans un souci d'économie de moyens, notamment budgétaires.

Selon les informations communiquées au Conseil d'État par le délégué du ministre et reproduites ci-dessus, cette amélioration est en cours. Sans cet effort concomitant annoncé par le Gouvernement, l'avant-projet de loi conduirait à une politique d'évaluation législative anormalement focalisée sur des appréciations *a posteriori*. Cette méthode pourrait accentuer le phénomène regrettable de la législation «par essais et erreurs». C'est pourquoi il est essentiel que les deux volets de la réforme (évaluation *ex ante* et évaluation *ex post*) progressent de façon parallèle.

Dans l'intervalle, une des leçons déduites des études systématiques consacrées à l'évaluation législative, peut être appliquée dès aujourd'hui. Pour chaque initiative législative, il est, en effet, recommandé de vérifier si les difficultés auxquelles on entend obvier, ne peuvent pas être résolues, au moins partiellement, par une meilleure utilisation des moyens déjà disponibles — même et surtout si les résistances rencontrées pour les mettre en œuvre de façon optimale sont parfois considérables, plus considérables que celles que la loi oppose à son changement.

À ce titre, pour améliorer *ab initio*, la qualité des textes normatifs et l'espérance que les moyens matériels et humains nécessaires à leur applications existeront, il serait profitable que les ressources de l'administration consultative soient, dès à présent, mieux exploitées. À cette fin, il importe que les avis soient demandés à temps et, à tout le moins, pris sérieusement en considération par les auteurs des projets.

\*  
\* \*

## VI. LES MOYENS DE LA PHASE PRÉPARATOIRE DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE.

L'exposé du Procureur général près la Cour de cassation, comme celui de M. Paul Tapie, premier Président du Conseil d'État, faits respectivement le 20 avril 1993 et le 3 mars 1993,

voorzitter van de Raad van State, onderstreept dat die nieuwe taken rebus sic stantibus moeilijk te vervullen zijn.

De inspecteur van Financiën van zijn kant heeft in zijn advies d.d. 10 juli 1997 over het voorontwerp van wet op het volgende gewezen:

«De Inspectie van Financiën veronderstelt dat dit voorstel geen bijkomende middelen vergt. Er zal wel een verhoging van de werklast zijn bij Cassatie/Raad van State.».

Indien de extra middelen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de voorbereidende fase van de evaluatie van de wetgeving achterwege blijven, bestaat het risico dat die uitvoering die aan de beide rechtscollèges wordt opgedragen het regelmatig volbrengen van hun huidige wettelijke taken in het gedrang zal brengen (1).

\*  
\* \*

#### VIEVALUATIEVANDEWETGEVINGENHETJAARVERSLAG DAT IN ARTIKEL 119 VAN DE GECOÖRDINEERDE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE WORDT VOORGESCHREVEN

Gelet op de verplichting die aan de Raad van State wordt opgelegd om een verslag op te maken, behoort artikel 119 van de gecoördineerde wetten te worden herzien om de inhoud van het voorgeschreven jaarverslag af te bakenen en aldus overlappingen te voorkomen.

\*  
\* \*

#### SLOTOPMERKINGEN

De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct taalgebruik slordig gesteld. Bij wijze van voorbeeld en onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen wordt op het volgende gewezen:

##### Artikel 1

De formulering die bedoeld wordt» is ongebruikelijk in de wetgevingstechniek. Men schrijve: «als bedoeld».

##### Art. 2

De wending «zijn het voorwerp van een evaluatie die ertoe strekt» is letterlijk uit het Frans vertaald, omslachtig en nietszeggend in het Nederlands. Het zou beter zijn te schrijven: «worden geëvalueerd met de bedoeling om».

##### Art. 3

Aan het slot van de zin, waarin trouwens een woord ontbreekt, schrijve men: «en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden.»

##### Art. 4

Het woord «gebeurt», dat een toevaligheid impliceert, is niet geschikt voor de regelgeving en zou vervangen moeten worden door het woord «geschiedt».

(1) Opdat de schrijvers van verslagen met kennis van zaken kunnen rapporteren, is het misschien nuttig uitdrukkelijk te bepalen dat zij kunnen corresponderen met degenen voor wie die verslagen bestemd zijn.

devant la sous-commission de la Chambre, mettaient en évidence la difficulté de faire face à ces nouvelles missions, *rebus sic stantibus*.

L'inspecteur des finances, dans son avis du 10 juillet 1997 sur l'avant-projet de loi, relevait pour sa part ce qui suit:

«L'inspection des Finances....

Faute que soient prévus les moyens complémentaires nécessaires à sa mise en œuvre, l'exécution de la phase préparatoire de l'évaluation législative confiée aux deux juridictions risquera de compromettre l'accomplissement régulier de leurs missions légales actuelles (1).

\*  
\* \*

#### VII. L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE ET LE RAPPORT ANNUEL PRÉVU À L'ARTICLE 119 DES LOIS COORDONNÉES SUR LE CONSEIL D'ÉTAT

Compte tenu de l'obligation qui est imposée au Conseil d'État de faire un rapport, il y a lieu de revoir l'article 119 des lois coordonnées pour circonscrire le contenu du rapport annuel qui est prévu afin d'éviter tout double emploi.

\*  
\* \*

#### OBSERVATION FINALE

Le texte Néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

##### Article 1<sup>er</sup>

De formulering die bedoeld wordt» is ongebruikelijk in de wetgevingstechniek. Men schrijve: «als bedoeld».

##### Art. 2

De wending «zijn het voorwerp van een evaluatie die ertoe strekt» is letterlijk uit het Frans vertaald, omslachtig en nietszeggend in het Nederlands. Het zou beter zijn te schrijven: «worden geëvalueerd met de bedoeling om».

##### Art. 3

Aan het slot van de zin, waarin trouwens een woord ontbreekt, schrijve men: «en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden.»

##### Art. 4

(1) Pour permettre aux auteurs d'établir des rapports en connaissance de cause, il pourrait être utile de prévoir expressément qu'ils pourront correspondre avec les destinataires desdits rapports.

## Art. 5

De woorden «maakt... over», die *in casu* verkeerd gebruikt zijn aangezien het niet om geld of geldwaarden gaat, zouden vervangen moeten worden door een andere term, bijvoorbeeld «bezorgt».

De kamer was samengesteld uit:

De heer J.-J. STRYCKMANS, voorzitter;

De heren Y. KREINS en P. QUERTAINMONT, staatsraden;

De heren P. GOTHOT en J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw B. VIGNERON, toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer C. AMELYNCK, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. STRYCKMANS.

*De Griffier,*

B. VIGNERON.

*De Voorzitter,*

J.-J. STRYCKMANS.

## Art. 5

De woorden «maakt... over», die *in casu* verkeerd gebruikt zijn aangezien het niet om geld of geldwaarden gaat, zouden vervangen moeten worden door een andere term, bijvoorbeeld «bezorgt».

La chambre était composée de :

M. J.-J. STRYCKMANS, président;

MM. Y. KREINS et P. QUERTAINMONT, conseillers d'État;

MM. P. GOTHOT et J. van COMPERNOLLE, assesseurs de la section de législation;

Mme B. VIGNERON, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

*Le Greffier,*

B. VIGNERON.

*Le Président,*

J.-J. STRYCKMANS.