

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

7 MARS 2011

Proposition de résolution visant à coordonner la législation fédérale et celle des communautés et des régions dans le cadre de l'exercice des compétences attribuées et implicites

(Déposée par Mme Cindy Franssen et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Dans le Rapport annuel 2009 de la Cour de cassation, le ministère public indique (1) qu'il y a deux dispositions qui sont reprises à l'article 585 du Code judiciaire sous le point « 10° ».

Un premier 10° a été inséré par l'article 8 de la loi du 10 mai 2007 adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (2) qui a modifié et renuméroté le deuxième 9° présent à l'époque dans ce même article en 10°.

Un deuxième 10° a été inséré par le décret flamand du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande d'égalité des chances et de traitement (3). Lorsqu'elle a entamé son parcours parlementaire, antérieurement à l'élaboration de ce décret, la loi du 10 mai 2007 n'était pas encore publiée et l'on avait retenu l'option consistant à ajouter un 10° dans l'énumération de l'article 585 du Code judiciaire.

À cet égard, le procureur général près la Cour de cassation souligne le problème que « la seule référence

(1) Plus précisément dans les propositions *lege ferenda* du ministère public, *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2009*, pp. 173-174.

(2) *Moniteur belge* du 30 mai 2007.

(3) *Moniteur belge* du 23 septembre 2008.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

7 MAART 2011

Voorstel van resolutie tot coördinatie van de federale regelgeving en die van de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van de toegewezen en impliciete bevoegdheden

(Ingediend door mevrouw Cindy Franssen c.s.)

TOELICHTING

In het Jaarverslag 2009 van het Hof van Cassatie geeft het openbaar ministerie (1) aan dat er in het artikel 585 van het Gerechtelijk Wetboek tweemaal een bepaling is opgenomen onder de referentie « 10° ».

Een eerste bepaling onder 10° werd ingevoegd door artikel 8 van de wet van 10 mei 2007 tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (2), dat het toen bestaande tweede nummer 9° in datzelfde artikel wijzigde en vernummerde tot punt 10°.

Een tweede punt 10° werd ingevoegd door het Vlaams decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid (3). Bij de start van het parlementair proces voorafgaandelijk aan de totstandkoming van dit decreet was de wet van 10 mei 2007 nog niet gepubliceerd en werd gekozen om een punt 10° toe te voegen in de opsomming van artikel 585 van het Gerechtelijk Wetboek.

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie wijst daarbij op het probleem dat « het louter

(1) Meer bepaald in de *de lege ferenda* voorstellen van het openbaar ministerie, *Jaarverslag van het Hof van Cassatie van België 2009*, pp. 177-178.

(2) *Belgisch Staatsblad* van 30 mei 2007.

(3) *Belgisch Staatsblad* van 23 september 2008.

à l'article 585, 10^o, du Code judiciaire, en principe adéquate pour identifier une norme déterminée, s'avère insuffisante puisqu'elle est désormais susceptible de consacrer deux textes distincts». Il affirme à ce sujet qu'«il conviendrait de rectifier la situation et d'envisager à l'avenir un contrôle spécifique approprié de la numérotation des dispositions législatives existantes, afin d'en conserver la cohérence et d'éviter la répétition d'une telle source de confusion».

L'organisation et la réglementation des compétences des cours et des tribunaux sont une matière fédérale par excellence. L'article 157, alinéa 3, de la Constitution prévoit entre autres que «La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers». De plus, l'article 146, première phrase, de la Constitution prévoit que «nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi».

Le Conseil d'État confirme la chose dans son avis sur le décret flamand du 10 juillet 2008 :

«Il ressort de la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État que la détermination de la compétence des juridictions tout comme le règlement de la procédure devant ces juridictions sont des matières réservées au législateur fédéral (1).» (*traduction*)

Toutefois, le Conseil d'État ajoute également :

«Ainsi qu'il a été indiqué, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, les décrets peuvent toutefois, à certaines conditions, porter des dispositions concernant des matières pour lesquelles les parlements concernés ne sont pas compétents.» (*traduction*)

Selon l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 : «Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence.»

En vertu de cette disposition, il est possible d'insérer certaines dispositions dans le Code judiciaire sous réserve du contrôle de la Cour constitutionnelle quant au critère de nécessité.

Le procureur général près la Cour de cassation fait remarquer à cet égard que «l'exercice distinct et

verwijzen naar artikel 585, 10^o, van het Gerechtelijk Wetboek, dat in beginsel volstaat om een bepaalde norm te identificeren ontoreikend [blijkt], aangezien thans aldus twee verschillende teksten kunnen worden aangewezen». Hij stelt daarop dat «men de toestand [zou] moeten corrigeren en in de toekomst komen tot een aangepaste specifieke controle van de nummering van de bestaande wettelijke bepalingen, wil men de coherentie behouden en een dergelijke bron van verwarring vermijden».

De organisatie en het regelen van de bevoegdheden van de hoven en de rechtbanken zijn bij uitstek een federale aangelegenheid. Zo bepaalt onder meer artikel 157, derde lid, van de Grondwet : «De wet regelt eveneens de organisatie van de arbeidsgerechten, hun bevoegdheid, de wijze van benoeming en de duur van het ambt van hun leden.» Daarenboven stelt artikel 146, eerste zin, van de Grondwet bovendien dat «geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet».

Dit wordt door de Raad van State bevestigd in het advies uitgebracht bij het Vlaamse decreet van 10 juli 2008 :

«Uit de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State volgt dat zowel de regeling van de bevoegdheid van de rechtscollèges als het vaststellen van de procedures die voor deze rechtscollèges dienen te worden gevolgd aangelegenheden zijn die behoren tot de bevoegdheid van de federale Staat (1).»

De Raad van State voegt daaraan echter meteen aan toe :

«Zoals reeds aangehaald kunnen krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de decreten evenwel onder zekere voorwaarden bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de betrokken parlementen niet bevoegd zijn.»

Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen stipuleert : «De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Parlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.»

Op basis van deze bepaling is het — onder voorbehoud van de controle door het Grondwettelijk Hof op het noodzakelijkheids criterium — mogelijk sommige bepalingen in te voegen in het Gerechtelijk Wetboek.

De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie merkt hierbij op dat «de afzonderlijke en parallelle

(1) Avis n^o 43.835/1 du Conseil d'État du 20 décembre 2007, *Doc. parl.* VI. Parl., 2007-2008, n^o 1578/1, p. 71.

(1) Advies nr. 43.835/1 van de Raad van State van 20 december 2007, *Parl. St.* VI. Parl., 2007-2008, nr. 1578/1, blz. 71.

parallèle des compétences qui en résulte, apparaît être de nature à constituer, sur le plan de la technique législative et par manque d'un contrôle préalable adapté, une source de confusion ».

L'exemple de double référence cité par le ministère public n'est pas un cas isolé. À cinq reprises, les dispositions qui ont été introduites par le décret du 10 juillet 2008 font double emploi avec une disposition fédérale, ce qui est souvent une source de confusion et d'imprécision.

Les auteurs estiment qu'il convient de rectifier cette situation. Une proposition de décret a déjà été déposée dans ce sens au Parlement flamand (1). Cette proposition de décret ne constitue cependant pas une garantie définitive qu'aucune imprécision de ce genre ne se reproduira à l'avenir. Par conséquent, comme l'indique la Cour de cassation dans le Rapport annuel, il convient de prévoir un contrôle préalable adapté lorsque des modifications sont apportées à un même texte législatif par différentes autorités compétentes.

Il serait envisageable d'élaborer une notice visant à éviter à l'avenir les dispositions qui font double emploi dans la problématique précitée. Ce régime constituerait par la suite le principe de base régissant toutes les futures interventions d'un parlement, sur la base des compétences attribuées ou implicites, dans une norme législative qui relève en principe de la compétence d'un autre parlement. Cette notice peut également servir à éviter les doubles emplois dans les arrêtés d'exécution et autres réglementations.

Des accords en la matière contribueront certainement à améliorer la qualité de la législation et, partant, la lisibilité de la loi pour les acteurs de la Justice comme pour les justiciables.

Dans l'intervalle, les différentes assemblées législatives de notre pays seront chargées d'examiner comment remédier à certains doublons et certaines dispositions pourront déjà être rectifiées. Une renumérotation ne garantit pas à elle seule que les mêmes dispositions légales ne seront pas sujettes à un problème identique à l'avenir.

Une solution s'inspirant de celle proposée par les services du Parlement flamand pour la proposition de décret modifiant certaines dispositions du Code judiciaire (*Doc. parl.* VI. Parl., 2010-2011, n° 714/1), pourrait consister à classer tous les articles concernant une communauté ou une région donnée dans une section distincte. Les dispositions élaborées par le Parlement flamand dans le cadre d'une compétence de

uitoefening van de bevoegdheden die hieruit voortvloeit, op het vlak van de wetgevende techniek en wegens het gebrek aan voorafgaande en aangepaste controle een bron van verwarring [blijkt] te zijn ».

Het door het openbaar ministerie aangehaalde voorbeeld is niet het enige van dubbele referenties. De bepalingen die ingevoegd werden door het decreet van 10 juli 2008, komen een vijftal keer onder hetzelfde nummer als een federale bepaling, wat vaak aanleiding geeft tot verwarring en onduidelijkheden.

De indieners zijn van oordeel dat deze situatie best wordt rechtgezet. Hiertoe is reeds een voorstel van decreet ingediend in het Vlaams Parlement (1). Dit voorstel van decreet betekent echter geen definitieve garantie dat er zich in de toekomst geen gelijkaardige onnauwkeurigheden zullen voordoen. Daarom moet — zoals het Hof van Cassatie aangeeft in het Jaarverslag — in een voorafgaande en aangepaste controle worden voorzien wanneer er wijzigingen worden aangebracht aan eenzelfde wetgevende tekst door verschillende bevoegde overheden.

Er kan aan gedacht worden een leidraad uit te vaardigen om voor de toekomst de hierboven geschetste problematiek van overlappende bepalingen te vermijden. De bedoeling is dat deze regeling daarna als basisprincipe gehanteerd wordt voor alle toekomstige ingrepen van een parlement op basis van de toegewezen of impliciete bevoegdheden in een wetgevende norm die in principe tot de bevoegdheid van een ander parlement behoort. Deze leidraad kan eveneens gehanteerd worden voor het vermijden van overlappende bepalingen in uitvoeringsbesluiten en andere regelgeving.

Afspraken hieromtrent zullen ongetwijfeld bijdragen tot een betere kwaliteit van de wetgeving, welke de leesbaarheid van de wet voor de actoren van Justitie maar ook voor de rechtsonderhorigen zal verbeteren.

Intussen hebben de verschillende wetgevende vergaderingen in ons land de opdracht om te kijken hoe bepaalde doublures kunnen worden gerepareerd en kunnen er al rechtzettingen plaatsvinden. Enkel een vernummering biedt geen garantie dat er zich in de toekomst niet eenzelfde probleem met dezelfde wetsbepalingen zal voordoen.

Een oplossing zoals voorgesteld door de diensten van het Vlaams Parlement naar aanleiding van het voorstel van decreet houdende wijziging van enkele bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek (*Parl. St.* VI. Parl., 2010-2011, nr. 714/1), zou er kunnen in bestaan dat alle artikelen met betrekking tot een bepaalde gemeenschap of een gewest in een aparte afdeling worden ondergebracht. De bepalingen uitgevaardigd door het Vlaams

(1) Proposition de décret modifiant quelques dispositions du Code judiciaire, *Doc. parl.* VI. Parl., 2010-2011, n° 714/1.

(1) Voorstel van decreet houdende wijziging van enkele bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, *Parl. St.* VI. Parl., 2010-2011, nr. 714/1.

la Communauté flamande se retrouveraient alors dans un chapitre ou une section x, dont l'intitulé serait : « Chapitre x (ou section x). Dispositions propres à la Communauté flamande. » Les autres communautés et régions pourraient, de la même manière, ajouter des sections comprenant des dispositions. Ici encore, une coordination reste nécessaire afin que les différentes communautés et régions n'ajoutent pas les mêmes sections.

Le problème des doublons dans la numérotation au sein d'un même article serait ainsi résolu, mais une concertation restera bel et bien nécessaire pour éviter que les différentes régions et communautés n'insèrent chacune les mêmes sections ou articles.

En ce qui concerne l'exemple du Code judiciaire, cette concertation suppose en outre une connaissance spécialisée du droit judiciaire et de la répartition des compétences y afférente.

Vu qu'un accord de coopération visant à mettre sur pied une telle concertation relève de la compétence du pouvoir exécutif, les auteurs de la présente résolution entendent appeler le gouvernement fédéral à réunir les différents spécialistes et autorités compétents autour de la table afin de parvenir à une solution définitive et, le cas échéant, de couler celle-ci dans un accord de coopération.

À cet effet, les auteurs proposent au gouvernement de créer une commission *ad hoc* réunissant des représentants des différentes assemblées législatives du pays, des spécialistes des services législatifs des différents parlements, des représentants du Conseil d'État, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation ainsi que des professeurs des facultés de droit des universités belges.

Cette commission serait chargée d'élaborer une notice contenant les directives techniques à respecter lors de l'élaboration de décrets ou d'ordonnances qui interviennent dans un texte légal fédéral alors que le pouvoir de modification de ce dernier n'a pas été transféré aux communautés et aux régions ou qu'il ne l'a pas été intégralement, d'une manière plus générale dans le but d'éviter que les diverses instances réglementaires n'adoptent des dispositions faisant double emploi. Le cas échéant, cette notice pourra ensuite être reprise dans un accord de coopération entre les différents parlements de notre pays.

Par ailleurs, la commission pourra être chargée de faire un tour d'horizon des dispositions actuelles qui ont été insérées par les communautés et les régions dans des textes législatifs fédéraux. Ce tour d'horizon permettra d'évaluer si elles satisfont aux directives de la notice à élaborer. La commission rédigera un rapport dans lequel elle pourra adresser des recommandations en ce sens aux différents parlements en vue d'adapter la législation.

Parlement in het kader van een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap zouden dan in een hoofdstuk (of afdeling x) komen, met als opschrift : « Hoofdstuk x (of Afdeling x). Bepalingen eigen aan de Vlaamse Gemeenschap. » Net zo zouden de andere gemeenschappen en gewesten op die wijze afdelingen met bepalingen kunnen toevoegen. Ook hier is echter coördinatie nodig, zodat verschillende gemeenschappen en gewesten niet dezelfde afdelingen toevoegen.

Het probleem met de dubbele nummering binnen eenzelfde artikel zal dan wel worden opgelost, maar er zal toch wel degelijk overleg nodig zijn om te vermijden dat de verschillende gewesten en gemeenschappen niet elk dezelfde afdelingen of artikelen invoegen.

Wat het voorbeeld van het Gerechtelijk Wetboek betreft, veronderstelt dit overleg bovendien een gespecialiseerde kennis betreffende het gerechtelijk recht en de bevoegdheidsverdeling ervan.

Omdat een samenwerkingsakkoord om tot zo'n overleg te komen de bevoegdheid is van de uitvoerende macht, willen de indieners met deze resolutie de federale regering oproepen de verschillende bevoegde overheden en deskundigen rond de tafel te brengen om tot een definitieve oplossing te komen en die eventueel vast te leggen in een samenwerkingsakkoord.

Daartoe stellen wij de regering voor een *ad-hoc*-commissie op te richten met vertegenwoordigers van de verschillende wetgevende vergaderingen van het land, deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende parlementen, vertegenwoordigers van de Raad van State, het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie en professoren van de rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten.

Die commissie zou een leidraad moeten uitwerken met de technische richtlijnen die gehanteerd moeten worden bij het uitvaardigen van decreten of ordonnances die ingrijpen op een federale wettekst, waarvan de bevoegdheid om deze te wijzigen niet of niet in zijn geheel overgedragen werd aan de gemeenschappen en de gewesten, en meer in het algemeen met het oog op het vermijden dat de verschillende regelgevende instanties onderling overlappende bepalingen aannemen. Eventueel kan deze leidraad later opgenomen in een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende parlementen in ons land.

Bovendien kan de commissie ermee worden belast een overzicht te maken van de huidige bepalingen die door de gemeenschappen en de gewesten werden ingevoegd in federale wetgevende teksten, waarbij getoetst wordt of ze voldoen aan de te creëren leidraad. Daarop kan de commissie in een rapport aanbevelingen richten aan de verschillende parlementen om de wetgeving aan te passen.

Ce scénario pourrait aussi prévoir un rôle à jouer par le Comité parlementaire chargé du suivi législatif, créé par la loi du 25 avril 2007, qui est chargé d'identifier les difficultés dans l'application de la législation et de formuler des recommandations en vue d'aboutir à une solution. Une concertation sera également nécessaire en la matière.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. considérant que, dans le cadre de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées ou de l'application de leurs compétences implicites, les communautés et les régions peuvent être amenées à apporter des modifications aux textes législatifs fédéraux et à d'autres réglementations;

B. considérant que des doubles emplois sont apparus dans le passé et sont susceptibles d'apparaître à nouveau chaque fois que des dispositions sont modifiées ou complétées;

C. considérant que les dispositions qui font double emploi peuvent être une source de difficulté ou d'imprécision dans le cadre de l'application de la loi et qu'elles compliquent l'utilisation ou la lecture du texte législatif par les acteurs de la Justice ou le justiciable, avec tous les risques de confusions que cela peut entraîner;

D. considérant qu'il faut tendre vers la plus grande clarté possible des textes législatifs;

E. considérant que les différents niveaux de pouvoir doivent se mettre d'accord à ce sujet;

F. considérant que, conformément à l'article 142 de la Constitution, seule la Cour constitutionnelle est compétente pour contrôler la conformité des lois, décrets et ordonnances aux règles de répartition de compétence,

Demande au gouvernement :

de créer une commission réunissant des représentants des différentes assemblées législatives du pays, des spécialistes des services législatifs des différents parlements, du Conseil d'État, de la Cour de cassation

In dit kader kan er ook een rol worden weggelegd voor het Parlementair Comité belast met de wets-evaluatie, opgericht door de wet 25 april 2007 en dat de taak kreeg moeilijkheden bij de toepassing van de wetgeving op te sporen en aanbevelingen te doen om tot een oplossing te komen. Ook hierover zal er overleg noodzakelijk zijn.

Cindy FRANSSEN.
Sabine de BETHUNE.
Rik TORFS.
Peter VAN ROMPUY.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. overwegende dat er bij de uitvoering van toegewezen bevoegdheden of bij het toepassen van de impliciete bevoegdheden door de gemeenschappen en gewesten, wijzigingen kunnen worden aangebracht aan federale wetgevende teksten en andere regelgeving;

B. overwegende dat er bij wijzigingen en aanvullingen in het verleden overlappende bepalingen zijn ontstaan en in de toekomst mogelijks nog kunnen ontstaan;

C. overwegende dat door de overlappende bepalingen er moeilijkheden of onduidelijkheden kunnen rijzen bij de toepassing van de wet en dat de wetgevende tekst voor de actoren van Justitie of de rechtsonderhorige moeilijk te hanteren of te lezen wordt, met mogelijke verwarring tot gevolg;

D. overwegende dat er moet gestreefd worden naar duidelijke wetgevende teksten;

E. overwegende dat er hiervoor afspraken moeten worden vastgelegd tussen de verschillende beleidsniveaus;

F. overwegende dat overeenkomstig artikel 142 van de Grondwet enkel het Grondwettelijk Hof bevoegd is de wetten, de decreten en de ordonnances te toetsen aan de bevoegdheidsverdelende regelen,

Vraagt de regering :

een commissie op te richten samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende wetgevende vergaderingen van het land, deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende parlemen-

et de la Cour constitutionnelle ainsi que des facultés de droit des universités belges, qui sera chargée dans l'année suivant sa mise en place :

— d'élaborer une notice contenant des directives techniques destinées aux différentes instances législatives et aux organes respectifs du pouvoir exécutif qui apportent des modifications à la législation existante ou à la réglementation des autres entités politiques dans le cadre de l'exercice de leurs compétences attribuées ou implicites;

— d'examiner dans quelle mesure les dispositions actuelles qui ont été élaborées sur la base des compétences attribuées ou implicites par les communautés et les régions ou par les entités réglementaires fédérales satisfont la notice et de formuler, à l'intention des Chambres législatives fédérales et des parlements de communauté et de région, ainsi qu'aux gouvernements respectifs, des propositions visant à mettre ces dispositions en harmonie avec ladite notice.

19 janvier 2011.

ten, de Raad van State, het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof en de rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten, welke ermee wordt belast binnen het jaar na haar oprichting :

— een leidraad uit te werken met technische richtlijnen voor de verschillende wetgevende instanties en voor de respectieve organen van de uitvoerende macht, welke met toepassing van de toegewezen of impliciete bevoegdheden wijzigingen aanbrengen in de bestaande wetgeving of regelgeving van de andere beleidsentiteiten;

— te onderzoeken hoe de huidige bepalingen die op basis van de toegewezen of impliciete bevoegdheden zijn uitgevaardigd door de gemeenschappen en de gewesten of door de federale regelgevende entiteiten voldoen aan de leidraad en voorstellen te formuleren aan de federale Wetgevende Kamers en de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten, alsook aan de respectieve regeringen, om deze bepalingen aan te passen aan deze leidraad.

19 januari 2011.

Cindy FRANSSEN.
Sabine de BETHUNE.
Rik TORFS.
Peter VAN ROMPUY.