

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

20 MAI 1997

Proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation

(Déposée par M. Vandenberghe et consorts)

I. INTRODUCTION

La lecture du *Moniteur belge* suscite rarement beaucoup d'enthousiasme. On le considérerait plutôt comme un remède, prescrit ou non, contre l'insomnie. Le style est compact, l'intrigue limitée. Les personnages sont passablement abstraits. Le *Moniteur belge* possède un charme janséniste, c'est la table imprimée de la Loi, la Bible des gouvernants et des gouvernés. Le *Moniteur belge* est fait à la fois de papier et de marbre. Mais est-il encore lisible et compréhensible? La législation ne se meut-elle pas dans le vide, loin des réalités?

Au siècle passé, la tâche du législateur consistait surtout à codifier les conceptions juridiques dominantes de la société. On n'avait guère de doute quant à l'application et au respect des normes fixées, puisqu'elles étaient censées être déjà à l'œuvre. Pour qu'une législation fût bonne, il suffisait que les normes soient bien formulées et, plus particulièrement, qu'elles satisfassent à certaines exigences de qualité juridique en étant systématiques, claires et cohérentes.

Cependant, le développement de l'État-providence et l'expansion économique et technique, notamment, ont accru la complexité de la société, ce qui exige évidemment un réaménagement continu des institutions. Une telle évolution implique en outre des modifications profondes dans l'usage que font les pouvoirs publics de l'un de leurs instruments principaux, à savoir la législation, ainsi que dans leurs rapports avec celle-ci. L'autorité s'est mise à intervenir de plus en plus intensivement dans la vie de la société par des lois et des règlements. Une des preuves en est le doublement du nombre de pages du

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

20 MEI 1997

Voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat

(Ingediend door de heer Vandenberghe c.s.)

I. INLEIDING

De lezing van het *Belgisch Staatsblad* geeft zelden aanleiding tot groot enthousiasme. Het wordt veel-er aangezien, al of niet onder voorschrift, als een remedie tegen slapeloosheid. De stijl is compact. De intrige gelimiteerd. En de personages nogal abstract. Het *Belgisch Staatsblad* heeft een jansenistische charme, het is de gedrukte tabel van de wet, de Bijbel voor Regeerders en Geregeerden. Het *Belgisch Staatsblad* is terzelfder tijd van papier en van marmer. Maar is het nog leesbaar en navolgbaar? Is wetgeving geen luchtfietsen zonder greep op de werkelijkheid?

In de vorige eeuw bestond de taak van de wetgever vooral uit het codificeren van in de samenleving heersende rechtsopvattingen. Er bestond weinig twijfel over de toepassing en naleving van de vastgelegde normen, omdat die toch al geacht werden te gelden. Een voldoende voorwaarde voor goede wetgeving hield in dat de normen duidelijk geformuleerd moesten worden, meer in het bijzonder dat aan juridische kwaliteitseisen als systematiek, helderheid en consistentie werd voldaan.

De groei van de verzorgingsstaat, de economische en technologische expansie e.d.m. hebben echter geleid tot een toenemende complexiteit van de samenleving. Dit vereist vanzelfsprekend een continue herordering van de overheidsorganen. Het impliceert bovendien diepgaande wijzigingen in het gebruik en de omgang door de overheid met een van haar belangrijkste voertuigen, de wetgeving. De overheid ging steeds intensiever wetgevend en reglementair in de samenleving ingrijpen. Dat het aantal bladzijden in het *Belgisch Staatsblad* de voorbije tien jaar verdubbelde is hiervan slechts één van de bewij-

Moniteur belge ces dix dernières années: de 18 982 pages en 1985 est passé à 37 500 pages en 1995. À cette occasion, on n'a pas toujours témoigné de la méticulosité et de la parcimonie voulues, comme le montre, par exemple, la pratique des lois-programmes.

Aujourd'hui, la réglementation vise, non plus tellement à constater le droit, mais plutôt à le modifier, un processus que l'on pourrait résumer par la formule «de la codification à la modification». Actuellement, on attribue à la législation la faculté de réaliser les changements que l'on s'est délibérément fixés pour objectif dans les domaines social, économique et culturel. En d'autres termes, le législateur tente d'imprimer une direction. L'émergence de l'État-providence et les progrès scientifiques et techniques obligent également les pouvoirs publics à intervenir davantage. L'apparition de législations relatives à l'environnement, au travail informel, à la société multiculturelle, aux nouveaux risques sociaux ou aux développements biotechnologiques en est par exemple, la conséquence. De nouveaux domaines juridiques, fonctionnellement définis, lui doivent notamment l'existence: droit des consommateurs, droit social, droit de l'enseignement, droit des médias, droit de la santé, droit des assurances, droit des étrangers, ...

Quoi qu'il en soit, la conception plus active de la mission normative des pouvoirs publics n'est pas seulement le fruit de choix idéologiques; elle correspond souvent aussi à une amère nécessité. Les mêmes développements s'observent sur les plans européen et international.

La structuration juridique croissante de la société est également, dans une autre perspective, la conséquence nécessaire d'une conception plus active et directive de la mission des pouvoirs publics. Le concept d'État de droit, considéré comme si important dans les systèmes juridiques occidentaux, avec dans son sillage le principe de l'égalité, a, en effet, aussi une incidence négative ou restrictive sur les compétences des pouvoirs publics, du fait que ceux-ci sont censés s'abstenir envers le citoyen de toute intervention qui ne serait pas fondée sur une législation. Si donc, notamment sous la pression des circonstances, les autorités éprouvent de plus en plus le besoin d'intervenir dans la société, elle devront le faire par voie de réglementation.

Quoi qu'il en soit, l'évolution décrite ci-dessus ne manque pas d'influencer également la qualité de la réglementation, comme presque partout dans le monde occidental, tant il est vrai qu'elle engendre des complications. Le besoin d'un droit à finalité politique conduit à des enchaînements de règles complètes au détriment éventuel de la qualité et de la lisibilité de la législation, de la technique et de la systématique législatives. On a ouvert la voie à une loi qui évolue en permanence et a perdu sa stabilité,

zen: van 18 982 in 1985, naar 37 500 in 1995. Daarbij werd niet altijd de nodige zorgvuldigheid of wettelijke zuinigheid in acht genomen zoals bijvoorbeeld blijkt uit de praktijk van de «programmawetten».

Regelgeving is vandaag niet zozeer gericht op rechtsvaststelling maar eerder op verandering, een proces dat valt samen te vatten in de frase «van codificatie naar modificatie». Aan wetgeving schrijft men vandaag het instrumentele vermogen toe om bewust nagestreefde maatschappelijke veranderingen op sociaal, economisch en cultureel terrein te bewerkstelligen. De regelgever probeert met andere woorden te sturen. De opkomst van de sociale verzorgingsstaat en ontwikkelingen in onder meer wetenschap en technologie nopen ook tot ingrijpen vanwege de overheid. De opkomst van wetgeving met betrekking tot het milieu, informele arbeid, de multiculturele samenleving, nieuwe sociale risico's of biotechnologische ontwikkelingen zijn daar bijvoorbeeld het gevolg van. Nieuwe, functioneel gedefinieerde rechtsgebieden zijn mede daardoor ontstaan: het consumentenrecht, het welzijnsrecht, het onderwijsrecht, het mediarecht, het gezondheidsrecht, het verzekeringsrecht, het vreemdelingenrecht, ...

Hoe dan ook, de actievere regelgevende taakopvatting van de overheid is in ieder geval niet alleen het gevolg van ideologische keuzes maar vaak ook bittere noodzaak. Deze ontwikkelingen doen zich ook voor op Europees en internationaal vlak.

De juridisering van de samenleving is ook vanuit een andere optiek een noodzakelijk gevolg van een actievere en sturende taakopvatting van de overheid. De in Westerse rechtsstelsels zo belangrijk geachte rechtsstaatsgedachte met in haar kielzog het legaliteitsbeginsel, heeft namelijk onder meer een negatieve of beperkende invloed op de bevoegdheden van de overheid, omdat deze zich moeten onthouden van niet door wetgeving gegarandeerd optreden jegens de burger. Als de overheid dus, onder meer door de omstandigheden gedwongen, steeds meer de behoefte voelt om in te grijpen in de samenleving, zal dat door middel van regelgeving moeten plaatsvinden.

Hoe dan ook, de zojuist beschreven ontwikkeling heeft ook gevolgen, zoals vrijwel overal in de Westerse wereld, voor de kwaliteit van regelgeving. De vermelde ontwikkeling geeft immers aanleiding tot complicaties. De behoefte aan beleidsmatig recht leidt tot gecompliceerde regelketens die ten koste kunnen gaan van kwaliteit en kenbaarheid, van wetstechniek en wetssystematiek. Er is plaats gemaakt voor een wet die in voortdurende evolutie is en haar stabiliteit verloren heeft, met de gevaren

avec les dangers d'incohérence, d'incertitude et de contradictions que cela entraîne, risquant ainsi de mettre en péril l'universalité de la règle de droit et le principe d'égalité.

La question qui se pose à présent est celle de savoir comment remédier au problème. La nécessité de réfléchir à un certain nombre de critères de qualité pour la législation constitue en tout cas un début de réponse. On trouvera ci-après un aperçu schématique de critères qualitatifs que l'on estime importants pour une bonne législation. Ces exigences de qualité ne pourront toutefois pas se limiter à l'énumération d'une série de critères purement techniques, c'est-à-dire concernant principalement les aspects formels ou légistiques, ou même des principes classiques, si importants soient-ils, comme la sécurité juridique et l'égalité. Pour qu'une législation qui se veut «instrument» soit une bonne législation, il faudra poser tout autant la question de l'effet de la loi sur l'évolution de la société.

La partie qui suit contient trois critères de nature purement juridique (sécurité juridique, égalité juridique, administration individualisée de la justice), cinq normes mixtes juridico-socio-scientifiques (principe du juste niveau, précision de l'objectif, applicabilité, nécessité, proportionnalité de l'effet) et, enfin, deux critères socio-scientifiques (effectivité et efficacité, effet social). Ces critères se succéderont selon leur nature et en commençant par les principes juridiques pour terminer par les principes socio-scientifiques. Cependant, les critères énumérés ne constituent pas des catégories s'excluant mutuellement.

II. DIX COMMANDEMENTS POUR UNE BONNE LÉGISLATION

Critères juridiques

1. Sécurité juridique

Dans la littérature, la sécurité juridique est considérée comme un corollaire direct de l'idée de l'État de droit. La liberté de décision du justiciable ne peut exister que si les normes sont formulées clairement, si elles sont lisibles et compréhensibles pour le public le plus large possible et si elles sont de surcroît prévisibles et accessibles. Le citoyen doit pouvoir raisonnablement prévoir quelles seront les conséquences de ses actes. Ce qui, en termes de normes qualitatives concrètes pour la législation, se traduit avant tout par la lisibilité. Les qualités du style administratif dans la rédaction d'un acte normatif sont la concision et l'objectivité. Sur le plan de son contenu, la réglementation doit être claire, de sorte que le justiciable soit informé précisément de ses droits et devoirs. La condition d'une législation cohérente est plus particulièrement celle-ci: un texte de loi, en lui-

van incoherentie, onzeker- en tegenstrijdigheden tot gevolg, waarbij de algemeenheid van de rechtsregel en het gelijkheidsbeginsel dreigen te worden aangetast.

De vraag die nu rijst is hoe hieraan kan worden verholpen. Een begin van antwoord is in ieder geval dat er dient te worden nagedacht over een aantal kwaliteitscriteria voor wetgeving. Hieronder volgt een schematisch overzicht van belangrijk geachte kwaliteitscriteria voor goede wetgeving. Deze kwaliteitseisen mogen zich evenwel niet beperken tot het opsommen van een aantal louter wetgevingstechnische criteria, dat wil zeggen: criteria die hoofdzakelijk betrekking hebben op vormelijke, legistische aspecten, of tot klassieke beginselen, hoe belangrijk ook, als rechtszekerheid en gelijkheid. Wil instrumentele wetgeving goede wetgeving zijn, dan dient evenzeer de vraag naar de werking van de wet in de samenleving te worden gesteld.

Het volgende deel omvat drie criteria van zuiver juridische aard (rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, individuele rechtsbedeling), vijf gemengde juridisch-sociaal-wetenschappelijke normen (beginsel van het juiste niveau, duidelijke doelstelling, uitvoerbaarheid, noodzakelijkheid, proportionaliteit van de impact) en tenslotte twee sociaal-wetenschappelijke maatstaven (effectiviteit en efficiëntie, sociale werking). Qua volgorde zijn ze naar aard gerangschikt en juridisch naar sociaal-wetenschappelijk. De opgesomde criteria vormen echter geen elkaar uitsluitende categorieën.

II. TIEN GEBODEN VOOR GOEDE WETGEVING

Juridische criteria

1. Rechtszekerheid

In de literatuur wordt rechtszekerheid als een onmiddellijke uitloper van de rechtsstaatgedachte beschouwd. De beslissingsvrijheid van de rechtsonderhorige kan maar bestaan als de normen duidelijk geformuleerd zijn, zij voor het ruimst mogelijk publiek leesbaar en begrijpelijk zijn, en verder voorspelbaar en toegankelijk zijn. De burger moet in redelijke mate kunnen voorzien wat de gevolgen van zijn handelingen zullen zijn. Vertaald naar concrete kwaliteitsnormen voor wetgeving komt in de eerste plaats de leesbaarheid. De kwaliteiten van de administratieve stijl bij de redactie van een normerende tekst zijn bondigheid en objectiviteit. Inhoudelijk dient de regelgeving duidelijk te zijn, zodat de rechtsonderhorige op nauwkeurige wijze in kennis wordt gesteld van zijn rechten en plichten. De vereiste van coherente wetgeving hangt daar meer

même ou placé à côté d'un autre, ne peut pas contenir de contradictions et doit faire partie d'un ensemble cohérent.

2. L'égalité juridique

Ce principe, qui est inscrit dans d'innombrables dispositions constitutionnelles et de droit des traités, est à la base de toute réglementation. Les destinataires d'une réglementation ne peuvent pas être sélectionnés arbitrairement, aucune distinction arbitraire ne peut être opérée, les effets d'une réglementation n'engendreront pas d'inégalité ou de discrimination intolérables et les différentes règles n'entraîneront pas d'inégalités illicites dans leurs rapports réciproques. Lorsqu'elles contrôlent la conformité à ce principe, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour d'arbitrage prennent trois critères en considération: *a)* la comparabilité des différents cas; *b)* le critère objectif et général de la différence qui est faite; *c)* le critère de justification; la légitimité de l'objet de la réglementation, le caractère adéquat et indispensable de la différence et sa proportionnalité par rapport au but poursuivi.

Toute législation se doit donc d'incorporer ce principe d'égalité juridique, à l'exception des cas où l'on peut faire une différence objective et générale à partir d'un but légitime et proportionnellement à celui-ci.

3. Principe de l'administration individualisée de la justice

Le principe de l'administration individualisée de la justice consiste à veiller, lors de l'établissement de règles, à ce que les conséquences de l'application d'une règle puissent être appréciées dans les cas individuels.

Comme on l'a dit dans l'introduction, dans l'État-providence qui ne fait que s'étendre, le nombre des règles qui régissent le comportement des sujets de droit va toujours croissant. Dans la pratique, cela conduit à l'application des normes à des cas individuels différents, c'est-à-dire des cas qui ne sont pas identiques. Il arrive toutefois fréquemment que les effets de la multiplicité des réglementations générales sur les cas individuels soient différents de ceux prévus par le législateur. Des charges exorbitantes sont parfois imposées à certains. Pour pouvoir remédier à ces effets inattendus ou indésirables, l'introduction d'une marge politique peut constituer une solution possible. Cette marge politique doit permettre aux autorités de remédier aux effets indésirables. Deux possibilités s'offrent ainsi: 1) la loi peut laisser à l'administration une marge de décision; 2) la possibilité de dérogation dans des circonstances particulières peut être inscrite dans la loi.

samen; een wettekst op zich of geplaatst naast een andere wettekst mag geen tegenstrijdigheden bevatten, en de wettekst dient deel uit te maken van een coherent geheel.

2. Rechtsgelijkheid

Dit beginsel, dat in talloze grondwettelijke en verdragsrechterlijke bepalingen vervat is, ligt aan elke regelgeving ten grondslag. De bestemmelingen van een regeling mogen niet op een willekeurige wijze zijn geselecteerd, er mag geen willekeurig onderscheid worden gemaakt, het effect van een regeling mag niet tot een ontoelaatbare ongelijkheid of discriminatie leiden en de onderscheiden regels mogen in hun onderlinge samenhang geen ongeoorloofde ongelijkheid tot gevolg hebben. Bij toetsing van dit beginsel door het Europees Hof voor de rechten van de mens en het Arbitragehof worden drie criteria doorlopen: *a)* de vergelijkbaarheid van de onderscheiden gevallen; *b)* het objectief en algemeen karakter van het gemaakte onderscheid; *c)* de rechtvaardigingstest; de legitimiteit van het doel van de regeling, de adequaatheid en onmisbaarheid van het onderscheid en de proportionaliteit ervan met het beoogde doel.

Alle wetgeving dient dus dit rechtsgelijkheidsbeginsel te incorporeren, met uitzondering van die gevallen waar een objectief en algemeen onderscheid gemaakt kan worden vanuit een legitieme doelstelling en in proportie met het doel.

3. Beginsel van de individuele rechtsbedeling

Het beginsel van de individuele rechtsbedeling ziet erop toe dat er bij het stellen van regels voor moet gezorgd worden dat de gevolgen van de toepassing van een regel in het individuele geval kunnen beoordeeld worden.

In de steeds uitdeinende verzorgingsstaat neemt, zoals in de inleiding reeds gezegd, het aantal regels dat het gedrag van de rechtssubjecten regelt, steeds toe. In de praktijk leidt dit tot toepassing van normen op verschillende individuele gevallen, dit wil zeggen gevallen die niet identiek zijn. Het komt echter vaak voor dat de effecten van de veelheid van algemene regelingen op particuliere gevallen anders zijn dan dat de wetgever had voorzien. Aan sommigen worden soms buitensporige lasten opgelegd. Om aan deze onverwachte of ongewilde effecten te kunnen verhelpen, kan het introduceren van een beleids marge een mogelijke oplossing bieden. Deze beleids marge moet de overheid toelaten om aan de onverwachte effecten te verhelpen. Een tweetal mogelijkheden dienen zich op deze wijze aan: 1) de wet kan een beslissingsmarge voor het bestuur laten; 2) de mogelijkheid tot afwijking onder bijzondere omstandigheden kan in de wet opgenomen worden.

Une autre façon de tenir compte des cas individuels est plutôt axée sur le citoyen: une protection juridique concrète contre tous les actes de l'administration doit être possible.

Critères mixtes juridico-socio-scientifiques

4. Principe du juste niveau — subsidiarité

Ce principe veut que la réglementation soit élaborée au niveau le plus adéquat où le système juridique situe cette élaboration: la loi doit régler les matières importantes et celles qui le sont moins doivent être réglées à un niveau inférieur.

Un aspect particulier de ce principe concerne la répartition des compétences entre organes centraux et décentralisés, à laquelle on consacre beaucoup d'attention dans le cadre de la discussion en cours sur la déréglementation. À ce propos, il faut se demander, d'une part, quel organe possède un pouvoir réglementaire autonome à l'égard de la matière à régler et, d'autre part, dans quelle mesure ce pouvoir peut être délégué. Si une délégation de pouvoir peut être accordée à des organes inférieurs, il faudra faire en sorte que la mission attribuée soit réelle, qu'une bonne coordination soit possible et qu'un lien puisse être trouvé avec d'autres missions de l'organe concerné.

5. Principe de la précision de l'objectif

L'objet de la réglementation (*ratio legis*) doit être défini à trois niveaux, et ce de manière claire et explicite:

- a) le cadre politique général dans lequel s'inscrit la règle;
- b) l'objet spécifique de la règle;
- c) les objectifs des différents éléments de la règle.

Pour remplir correctement la fonction directrice qui caractérise la législation modificatrice, il faut d'abord avoir une idée exacte du but que poursuit la réglementation en question. Or, cela n'est possible qu'à la condition de connaître la situation de fait à laquelle se rapporte la norme légale. Il faudra ensuite indiquer quel est le changement ou la situation nouvelle visés par la réglementation et de quelle manière on doit réaliser ce changement.

En outre, le fait de fixer un objectif précis est important pour l'évaluation et la pratique juridique. En effet, définir clairement le but recherché et le moyen à utiliser pour l'atteindre est une condition nécessaire pour évaluer l'effectivité (*cf. infra*). C'est

Een andere manier om recht te kunnen doen in individuele gevallen is eerder op de burger gericht: er moet concrete rechtsbescherming tegen alle handelingen van het bestuur mogelijk zijn.

Gemengde juridisch-sociaal-wetenschappelijke criteria

4. Beginsel van het juiste niveau — subsidiariteit

Dit beginsel eist dat regelgeving geschiedt op het niveau waar het ingevolge het rechtsbestel het best behoort te gebeuren: belangrijke materies horen in de wet te staan, minder belangrijke zaken dienen geregeld te worden in een lagere regeling.

Een bijzonder aspect van dit beginsel betreft de verdeling van de bevoegdheden over centrale en decentrale organen, waaraan in het kader van de actuele dereguleringsdiscussie veel aandacht wordt besteed. Enerzijds dient in dit verband de vraag te worden gesteld welk orgaan ten aanzien van de te reguleren materie een zelfstandige regelgevende bevoegdheid heeft: anderzijds in hoeverre die bevoegdheid gedelegeerd mag worden. Indien bevoegdheidsdelegatie aan lagere organen mag plaatsvinden dan dient dit zo te gebeuren dat de toebedeelde taak reëel is, er een goede coördinatie mogelijk is en er aansluiting bij andere taken van het betrokken orgaan kan worden gevonden.

5. Beginsel van de duidelijke doelstelling

Het doel van regelgeving (*ratio legis*) dient duidelijk en expliciet omschreven te worden op drie niveau's:

- a) het algemene beleidskader waarin de regel zich situeert;
- b) het specifieke doel van de regel;
- c) de doelen van de verschillende onderdelen van de regel.

Om de sturende functie die modifierende wetgeving karakteriseert naar behoren te vervullen, is allereerst een juist inzicht vereist omtrent het met de regeling te bereiken doel. Dat inzicht kan slechts vorm krijgen als de feitelijke toestand waarop de wettelijke norm betrekking heeft in kaart gebracht is. Vervolgens moet worden aangegeven welke verandering of nieuwe situatie met de regelgeving wordt nagestreefd, en eveneens op welke wijze deze verandering bewerkstelligd moet worden.

Een duidelijke doelstelling is verder van wezenlijk belang voor het evaluatieonderzoek en de rechtspraktijk. Enerzijds is een heldere omschrijving van doel en het te hanteren middel een noodzakelijke voorwaarde om tot evaluatie met betrekking tot

aussi très important pour la pratique juridique: une définition claire constitue un bon fil conducteur pour l'exécution de la loi.

6. Principe de nécessité

Le principe de nécessité consiste à poser la question de savoir s'il est nécessaire d'adopter une règle — plus spécifiquement, la règle proposée — pour atteindre le but recherché. Ce principe est très en vogue dans la philosophie de la déréglementation.

Presque toute réglementation nouvelle implique une limitation de la liberté d'action des sujets de droit, qu'il s'agisse des citoyens, des entreprises, des autorités, etc. Cette restriction va généralement de pair avec des obligations administratives supplémentaires, une complexité croissante de l'ensemble de la réglementation dans un domaine spécifique, un alourdissement de l'ensemble du coût social, une augmentation du coût de mise en conformité(1), etc. Par ailleurs, il existe des réglementations qui donnent davantage de poids à certaines libertés, notamment en prévoyant des mesures déterminées. On peut ainsi citer l'exemple de l'obligation scolaire, qui contribue à concrétiser le droit à la liberté d'expression. Il n'en demeure pas moins que la majorité des réglementations a pour effet de limiter la liberté d'action. Il y a donc lieu de démontrer, pour chaque législation nouvelle, d'une part, qu'elle est nécessaire et, d'autre part, que des moyens administratifs différents ne suffisent pas pour atteindre l'objectif fixé.

La prolifération des dispositions répressives est un bon exemple de ce qu'il ne faut pas faire. La tendance à la déréglementation se manifeste de manière expresse dans les pays voisins du nôtre. La philosophie de la déréglementation se caractérise par la recherche de la simplicité (limiter la complexité) et du dépouillement (limitation de la quantité). Aux Pays-Bas, le projet «*Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*» a fait passer la déréglementation à la vitesse supérieure. Son principe de base consiste à vérifier systématiquement, au moment d'introduire une réglementation, si les objectifs politiques ne pourraient pas être atteints par d'autres moyens que la réglementation traditionnelle et si le type de réglementation envisagé permettra effectivement d'atteindre l'objectif en question. Le Royaume-Uni quant à lui a créé, en 1985 déjà, une «*Deregulation Unit*». Il s'agit d'une cellule centrale de déréglementation, qui a publié récemment une liste de contrôle succincte où figurent les principes d'une bonne réglementation. Parmi les principes fonda-

(1) C'est-à-dire ce qu'il en coûtera à une entreprise pour se conformer à la réglementation et aux obligations administratives.

effectiviteit over te gaan (zie *infra*). Anderzijds heeft zij bijzondere betekenis voor de rechtspraak, in de zin dat zij een goede leidraad vormt bij de uitvoering van de wet.

6. Noodzakelijkheidsbeginsel

Het noodzakelijkheidsbeginsel omvat de vraag of voor het bereiken van het doel wel een regel, en specifiek de voorgestelde regel noodzakelijk is. Dit beginsel vindt sterke opgang in het dereguleringsdenken.

Vrijwel elke nieuwe regeling impliceert een beperking van de handelsvrijheid van rechtsonderhorigen, zij het burgers, bedrijven, overheden,... Dat gaat dan veelal gepaard met een toename van administratieve verplichtingen, groeiende complexiteit van het geheel van de regelgeving binnen een specifiek domein, toenemende globale maatschappelijke kosten, verhoogde «compliance cost»(1) enz. Aan de andere kant staat dan weer dat sommige regelingen aan bepaalde vrijheden meer betekenis toekennen, door bijvoorbeeld bepaalde voorzieningen te treffen. Denken we bijvoorbeeld aan de schoolplicht die er toe bijdraagt dat het recht op vrije meningsuiting verhard wordt. De meeste regelgeving geldt echter als handelsbeperkend. Voor elke nieuwe wetgeving moet daarom aangetoond worden dat ze noodzakelijk is en dat alternatieve bestuursmiddelen niet voldoen voor het bereiken van het gestelde doel.

De wildgroei van strafbepalingen illustreert hoe het niet moet. In de ons omringende buurlanden is het dereguleringsstreven uitdrukkelijk aanwezig. Het streven naar eenvoud (beperking van de complexiteit) en soberheid (beperking van de kwantiteit) zijn kenmerken van dit dereguleringsdenken. In Nederland heeft het project «*Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*» voor een stroomversnelling van de dereguleringsoperatie gezorgd. Als basisprincipe wordt bij de introductie van nieuwe regelgeving systematisch nagegaan of ondermeer alternatieven in de plaats van traditionele regelgeving of beoogde beleidsdoelstellingen evenzeer realiseren en of het beoogde type van regelgeving de doelstelling bereikt. In het Verenigd Koninkrijk werd reeds in 1985 een «*Deregulation Unit*» in het leven geroepen. Deze centrale dereguleringscel heeft onlangs een bondige check-list gepubliceerd met betrekking tot de te hanteren principes van goede regelgeving. Duidelijke probleemstelling, proportionaliteit, flexibiliteit, duidelijkheid en af-

(1) De kost die de individuele onderneming dient te maken om zich in overeenstemming te brengen met regelgeving en administratieve verplichtingen.

mentaux, citons l'énoncé clair du problème, la proportionnalité, la flexibilité, la clarté et le caractère coercitif. Enfin, l'Allemagne a créé en 1987 une «*Deregulierungskommission*» (au Ministère fédéral des Affaires économiques).

7. Applicabilité (durabilité)

Le principe de l'applicabilité (ou durabilité) implique l'existence de garanties pour que la règle adoptée soit effectivement appliquée dans la pratique.

Dans ce contexte, il faut tout d'abord se poser la question de savoir si les règles projetées sont suffisamment soutenues par la société. Dans la mesure où la règle ne jouit pas d'un soutien social suffisant, il faudra mettre au point des instruments plus solides pour en assurer le respect. En tout état de cause, il faudra à tout le moins qu'existe, au sein de la société, une certaine volonté de respecter la réglementation. Cette volonté peut au préalable être jaugée, voire encouragée, en consultant les groupes cibles ou leurs représentants. En sociologie du droit, l'acceptation sociale des règles imposées d'en haut fait l'objet d'un grand nombre d'études. Ce thème est développé dans un cadre plus large au point 10, qui traite du principe de l'effet social de la loi.

Les charges financières et l'équipement des appareils judiciaire et administratif, qui sont chargés d'appliquer la réglementation, constituent un autre aspect de l'applicabilité des règles. Une réglementation qui ne peut être appliquée parce qu'elle est hypothéquée par un coût d'application trop élevé ou par des limitations dues à l'organe exécutif, nuit à l'autorité du pouvoir normatif et est source d'insécurité juridique.

La sanction est un autre élément qui joue un rôle dans l'applicabilité des règles. En effet, l'applicabilité d'une règle dépend partiellement de l'efficacité des sanctions que l'on inflige lorsqu'elle n'est pas respectée. Les sanctions peuvent être pénales, civiles ou administratives, mais il faut au moins que la règle dont résulte leur application soit claire.

Lorsqu'une législation est inapplicable dans la pratique, les règles en question risquent d'être utilisées arbitrairement, ce qui mine les principes de sécurité juridique et d'égalité juridique. Par conséquent, une règle inapplicable ou impossible à maintenir nuit au prestige du législateur et est contraire au droit.

Critères socio-scientifiques

8. L'effectivité et l'efficacité

a) La notion d'effectivité sert de premier critère socio-scientifique. *Sensu lato*, elle a trait au

dwingbaarheid zijn kernbegrippen. In Duitsland ten slotte werd bijvoorbeeld in 1987 een «*Deregulierungskommission*» opgericht (bij het federale ministerie van Economische Zaken).

7. Uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid

Het beginsel van de uitvoerbaarheid (of handhaafbaarheid) houdt in dat er garanties bestaan dat er in de praktijk gevolg aan een regel wordt gegeven.

In eerste instantie dient in dit verband de vraag gesteld te worden of er voor de ontworpen regels een adequaat maatschappelijk draagvlak bestaat. In de mate dat de regel minder gedragen wordt op de maatschappelijke werkvloer, moet er een sterker instrumentarium voor de naleving ontwikkeld worden. Desondanks zal er maatschappelijk gezien minstens een zekere mate van bereidheid moeten bestaan om de regelgeving na te leven. Deze bereidheid kan op voorhand worden ingeschat, of zelfs gestimuleerd, door consultatie van de betrokken doelgroepen of hun vertegenwoordigers. Over de acceptatie van regels van bovenaf in de samenleving is in de rechtssociologie heel wat onderzoek verricht. Dat thema wordt in een breder kader geduid in punt 10 onder het beginsel van de sociale werking van de wet.

Een ander aspect dat verbonden is met de uitvoerbaarheid betreft de financiële lasten en de uitrusting van het justitiële en bestuurlijke apparaat dat de regeling moet uitvoeren. Een regeling die niet kan worden gerealiseerd omdat ze gehypothekeerd wordt door te hoge uitvoeringskosten of door beperkingen van het uitvoerend orgaan, schaadt het gezag van de regelgever en levert rechtsonzekerheid op.

Een verder element van de uitvoerbaarheid van een regeling betreft de sanctionering ervan. Het welslagen van de uitvoering van een regel gaat immers ten dele samen met de doeltreffendheid van de eraan verbonden sancties. Ongeacht of de sancties van straf-, civiel- of administratiefrechtelijke aard is, dient de sanctieregel minstens duidelijk te zijn.

Wetgeving die in de praktijk niet kan worden toegepast kan leiden tot willekeurige toepassing van de regelgeving. Zulks ondergraaft de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een regel die dus niet uitvoerbaar of handhaafbaar is, verzwakt niet enkel het aanzien van de regelgever, maar is bovendien in strijd met het recht.

Sociaal-wetenschappelijke criteria

8. Effectiviteit en efficiëntie

a) Het begrip effectiviteit is een eerste sociaal-wetenschappelijk criterium. *Sensu lato* verstaan we

problème de la concrétisation d'un objectif assigné. En d'autres termes, l'on contrôle dans quelle mesure les objectifs sont atteints. «Effectivité» est, en l'espèce, synonyme de «capacité de concrétisation de l'objectif», et celle-ci se mesure en fonction de l'objectif défini par la législation en question. Le degré de concrétisation des objectifs peut être mesuré au préalable (en cas d'évaluation *ex ante*), ou *a posteriori* (en cas d'évaluation *ex post*). Par contre, *sensu stricto*, la notion d'effectivité concerne la relation entre les règles de droit et la réalité sociale et, plus particulièrement, le lien de causalité éventuel entre les deux.

Un exemple peut illustrer cette différence: quand l'on examine l'efficacité, l'on perd souvent de vue que des facteurs non juridiques peuvent influencer sur la réalité sociale, indépendamment des règles proposées. La série d'analyses des effets de l'application de certaines lois restrictives en matière de détention d'armes à feu et visant à réduire la violence armée, auxquelles l'on a procédé aux États-Unis, est illustrative à cet égard. Une analyse des statistiques concernant la criminalité régnant dans une grande ville a permis de constater que le nombre d'assassinats et d'attaques à main armée n'avait pas fortement varié après l'entrée en vigueur de la loi. Certains chercheurs en ont conclu que la loi n'avait aucune effectivité. Une autre étude d'évaluation a indiqué que, pendant la même période, la ville avait été le théâtre d'une violente guerre des clans ayant pour enjeu une drogue, le *crack*. Selon la dernière équipe de chercheurs, l'on pouvait, dès lors, imputer le manque présumé d'effectivité de la loi non pas à la loi même, mais à l'apparition imprévue du *crack* et à la violence à laquelle elle avait donné lieu.

Il est donc possible qu'une analyse de l'efficacité (c'est-à-dire de l'effectivité *sensu lato*) ne fournisse qu'une information partielle et, il y a lieu, dès lors, d'en interpréter les résultats avec la prudence requise. Par conséquent, il est préférable d'opter pour une analyse de l'effectivité lorsqu'un lien causal entre la règle en question et les faits sociaux peut être mis en évidence: les moyens prévus par la réglementation ont-ils permis d'atteindre les objectifs que l'on s'était fixés? Est-ce grâce à la réglementation que l'on a pu atteindre les objectifs et peut-on exclure que d'autres facteurs aient joué un rôle?

b) Dans la littérature, l'effectivité est souvent associée à l'efficacité. L'évaluation de celle-ci nécessite essentiellement un examen partiel et élaboré de l'analyse de l'effectivité. Si l'examen de l'effectivité doit permettre principalement de déterminer le lien de causalité entre les moyens utilisés en application de la réglementation et la réalisation des objectifs, l'examen de la question de l'efficacité doit permettre d'envisager les deux éléments du point de vue purement relationnel, voire mathématique. L'on estime qu'une règle est efficace si elle permet de réaliser au

onder dit concept de problematiek van de realisatie van een nagestreefd doel, met andere woorden, er wordt een doelbereikingstoets ingebouwd. Effectiviteit is hier synoniem aan doelbereiking. Doelbereiking wordt gemeten aan de hand van het doel zoals geformuleerd in de betreffende wetgeving. De graad van de realisatie van de doelstellingen kan vooraf worden ingeschat (bij een evaluatie *ex ante*) of achteraf worden gemeten (bij een evaluatie *ex post*). *Sensu stricto* heeft het begrip effectiviteit daarentegen betrekking op de verhouding tussen rechtsregels en de sociale feiten, en met name over het bestaan van een causale band tussen beide.

Een voorbeeld kan dit verschil illustreren: in onderzoek naar doeltreffendheid wordt echter vaak over het hoofd gezien dat niet-juridische factoren de sociale realiteit kunnen beïnvloeden los van de voorgestelde regeling. Illustratief hiervoor zijn een reeks Amerikaanse onderzoeken naar de werking van wetten die het vuurwapenbezit aan banden trachten te leggen met het oog op het beperken van gewapend geweld. Na analyse van de misdaadstatistiek van een grootstad bleek dat er echter geen significant verschil was opgetreden in het aantal moorden en gewapende overvallen voor en na de inwerkingtreding van de wet. Sommige onderzoekers meenden daarom dat de wet ineffectief was. Anderzijds kwam uit een andere evaluatiestudie naar voren dat in diezelfde periode de stad geteisterd werd door een gewelddadige bendeoorlog rond de drug crack. De vermeende ineffectiviteit van de wet werd volgens de laatste ploeg onderzoekers dan ook toegeschreven aan de onvoorziene opkomst van crack en het daarmee gecorreleerd geweld, eerder dan aan de wet zelf.

Onderzoek naar doeltreffendheid (dat is: effectiviteit *sensu lato*) kan dus maar in beperkte mate informatie opleveren, en de resultaten ervan dienen met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Bijgevolg is het beter te opteren voor effectiviteitsonderzoek, waar een oorzakelijke band tussen de betreffende regeling en de sociale feiten kan worden aangetoond; hebben de door de regelgeving aangegeven middelen de beoogde doelstellingen verwezenlijkt? Werden de doelstellingen vervuld door toedoen van de regeling, en kunnen alternatieve verklaringen voor de doelbereiking uitgesloten worden.

b) In de literatuur wordt effectiviteit vaak gekoppeld aan efficiëntie. De beoordeling van de efficiëntie houdt in wezen een geëlaboreerd deelonderzoek in van de analyse van de effectiviteit. Waar het onderzoek naar de effectiviteit voornamelijk bekommerd is om de causale verhouding tussen de middelen die de regeling aanwendt en de realisatie van de doelstellingen, benadert de vraag naar de efficiëntie beide elementen vanuit een zuiver relationele, zelfs mathematische zin. Een regeling wordt als efficiënt gedefinieerd als bij een minimum aan gegeven

maximum les résultats escomptés en utilisant un minimum de moyens donnés. Il est évident que, dans un contexte de restrictions budgétaires, ce critère est d'importance croissante.

9. Proportionnalité de l'incidence et des objectifs

Par incidence, l'on entend l'ensemble des comportements et situations pertinents qui peuvent résulter de la normalisation en question et qui présentent un lien de causalité avec celle-ci. Contrairement à ce que l'on fait en envisageant les choses en fonction de la notion d'effectivité, l'on ne se concentre pas exclusivement ici sur l'objectif du législateur. Ce qui compte, c'est la situation sociale à laquelle l'on sera confronté après l'entrée en vigueur de la réglementation, et ce indépendamment des objectifs poursuivis.

La mise en balance, d'une part, de l'objectif poursuivi ou des résultats concrets et, d'autre part, du préjudice causé à d'autres intérêts dignes d'être protégés est qualifiée de test de proportionnalité répondant aux principes d'une bonne réglementation(1).

Dans la pratique, il s'agit donc toujours d'une analyse des coûts et profits, qui sert à soupeser les effets positifs et négatifs de la réglementation dans divers domaines, et ce, en fonction de la règle selon laquelle la gravité des inconvénients ou obstacles causés par la réglementation ne peut pas être disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi ou au résultat obtenu.

Déterminer les effets pertinents de la réglementation dans le cadre complexe des phénomènes sociaux n'est en tout cas pas une tâche banale. Pour analyser les effets pertinents d'une réglementation, la science de l'évaluation a développé des critères dichotomiques. Ils offrent un fil conducteur pour ce qui est de l'évaluation de l'incidence. Ils couvrent notamment: effets visés et effets non visés, effets prévus et effets imprévus; effets pervers et effets favorables; effets directs et effets indirects; effets symboliques et effets concrets.

Cette évaluation se fait dans une perspective très large. Toutes les facettes de la vie sociale qui sont influencées par la réglementation sont abordées. Une approche interdisciplinaire associant, notamment, les sciences juridiques, économiques, sociologiques et exactes contribue à la réussite de l'analyse de l'incidence, d'autant plus que la législation entraîne en général des effets multiples.

(1) Conjointement avec les principes dont il a été question plus haut selon lesquels l'objectif poursuivi doit être légitime et défini de manière précise, et avec le principe de nécessité, le principe de proportionnalité constitue un élément du critère de proportionnalité dans la terminologie relative à la bonne réglementation. En fait, il serait préférable de parler du principe d'équilibre, car la proportionnalité est un élément constitutif de la définition du critère.

middelen een maximale verwezenlijking van de beoogde resultaten wordt bereikt. In een context van budgettaire restricties wint dit criterium uiteraard aan belang.

9. Proportionaliteit van de impact en doelstellingen

Onder impact wordt het geheel van relevante gedragingen en situaties verstaan die kunnen voortvloeien uit de betreffende normeringen, en daarmee in causaal verband staan. In tegenstelling met de effectiviteitsbenadering wordt hier niet alle aandacht op de doelstelling van de wetgever geconcentreerd. De focus ligt op de sociale situatie zoals die zal ontstaan nadat de regeling in voege getreden is, los van de beoogde doelstellingen.

De afweging van het nagestreefde doel of de concrete resultaten tegenover de nadelen die aan andere beschermenswaardige belangen worden berokkend, wordt in het kader van de beginselen van behoorlijke regelgeving betiteld als de proportionaliteits-test(1).

In de praktijk gaat het dus steeds om een kosten-baten analyse, waarbij positieve en negatieve gevolgen van de regeling op verschillende domeinen worden afgewogen en met als richtlijn dat de ernst van de door de regelgeving veroorzaakte nadelen of belemmeringen niet buiten verhouding mag staan tot het nagestreefde doel of het bereikte resultaat.

Het determineren van de relevante gevolgen van de regeling in het kluwen van maatschappelijke fenomenen is alleszins geen triviale opdracht. Om de pertinente gevolgen van een regeling te analyseren, zijn er vanuit de evaluatiewetenschap dichotome criteria ontwikkeld. Zij bieden een leidraad bij de evaluatie van de impact. Hieronder vallen ondermeer: beoogde versus niet-beoogde effecten; voorziene en onvoorziene effecten; perverse en voordelige effecten; directe en indirecte effecten; symbolische en concrete effecten.

Deze afweging grijpt plaats in een zeer ruim perspectief. Alle facetten van het maatschappelijk leven, die beïnvloed worden door de regeling, komen aan bod. Temeer daar wetgeving over het algemeen meerdere effecten teweeg brengt, is de impactanalyse gediend bij een interdisciplinaire benadering, waarbij juridische, economische, sociologische en exacte wetenschappen betrokken wordt.

(1) Samen met de eerder besproken beginselen van het legitieme doel en de duidelijke omschrijving daarvan, en, de noodzakelijkheid, vormt het proportionaliteitsbeginsel een onderdeel van het criterium van evenredigheid in de terminologie van de behoorlijke regelgeving. In feite zou beter van evenwichtigheidsbeginsel gesproken worden, omdat evenredigheid synoniem is met proportionaliteit dat een constructief element uitmaakt van de definitie van het criterium.

10. *L'effet social*

En appliquant les théories juridico-sociologiques relatives à la fonction sociale de la législation, l'on n'examine pas la réglementation de haut en bas, comme dans le cadre d'une approche instrumentaliste, mais à partir de la base de l'environnement social. Cela revient à regarder la législation de bas en haut, avec l'œil du citoyen qui se meut dans son environnement social.

De ce point de vue le législateur ne peut réglementer effectivement le comportement social que s'il arrive, à l'aide de règles externes imposées par une autorité supérieure, à intervenir dans la réalité complexe des relations sociales existantes, qui obéit déjà à un ordre juridique interne. À cet égard, une question centrale se pose, celle de savoir comment le législateur peut faire en sorte que l'on ait effectivement recours aux règles imposées, malgré cet obstacle. Le processus par lequel une personne met une règle en corrélation avec son comportement ou celui d'autrui est le processus de mobilisation. Une règle trouve sa «concrétisation» dans le comportement des intéressés par le biais des processus de mobilisation.

Pour qu'il y ait mobilisation, il faut qu'une série de conditions soient remplies. L'une des conditions essentielles à la définition de critères socio-scientifiques d'une réglementation qui soit bonne et efficace, est développée ci-dessous.

Cette condition, qui est très importante, réclame la connaissance des règles pertinentes et de leurs implications. Un simple examen révèle que les citoyens n'ont généralement que des connaissances juridiques limitées, vagues et même inexactes. Ces connaissances sont, en outre, inégalement réparties entre eux. Il s'ensuit qu'une large part de la législation n'est donc pas mobilisée ou, en d'autres termes, qu'elle n'a aucune effectivité au niveau de la base sociale. Le législateur qui veut qu'une règle ait des effets directs devra donc fournir l'information nécessaire. De là la nécessité d'un processus de communication directe qui doit être engagé par les pouvoirs publics. Pourtant, l'information directe des citoyens individuels par des représentants des autorités est une chose plutôt rare. Généralement, l'information part des niveaux intermédiaires, comme celui des juristes, celui des syndicats, celui de l'enseignement, celui des médias, etc. Et c'est précisément en raison de la présence des niveaux intermédiaires que le transfert d'informations juridiques souffre des effets de processus de sélection et de transformation. En outre, le jargon juridique employé devient souvent inaccessible à la plupart des citoyens.

10. *De sociale werking*

Volgens rechtssociologische theorieën over de sociale werking van wetgeving wordt regulering niet van boven naar beneden bekeken zoals dat gebeurt door de instrumentalistische benadering, maar wordt integendeel de maatschappelijke werkvloer als uitgangspunt genomen. Wetgeving wordt dan bekeken van beneden naar boven, vanuit het standpunt van de handelende mens in zijn sociale omgeving.

Vanuit dit standpunt kan effectieve regulering van gedrag in de samenleving slechts plaatsvinden als de wetgever erin slaagt om met behulp van externe, van bovenaf opgelegde regels te interveniëren in het complexe kluwen van lopende sociale verhoudingen waar reeds een interne rechtsorde aanwezig is. Een centrale vraagstelling is dan hoe de wetgever ervoor kan zorgen dat ondanks deze belemmering van de opgelegde regels effectief gebruik wordt gemaakt. Het proces, waarbij een regel in verband wordt gebracht met het gedrag van zichzelf of van anderen, wordt mobilisering genoemd. Een regel wordt «hard gemaakt» in het gedrag van de betrokkenen doorheen het mobiliseringsproces.

Mobilisering veronderstelt de vervulling van een aantal voorwaarden. In het kader van de uitwerking van sociaal-wetenschappelijke criteria voor goede en werkzame regelgeving, wordt hieronder één essentiële voorwaarde belicht.

Kennis van de relevante regels en wat deze inhouden vormt een zeer belangrijke vereiste. Onderzoek wijst uit dat de juridische kennis onder burgers in het algemeen beperkt, vaag en onjuist is. Deze kennis is daarnaast ongelijk verspreid over de bevolking. Heel wat wetgeving wordt bijgevolg niet gemobiliseerd en is met andere woorden ineffectief op de sociale werkvloer. De wetgever die wil dat een regel directe effecten heeft, zal dus voor de nodige informatie moeten zorgen. Dit proces van juridische communicatie neemt een aanvang bij de overheid. Nochtans is directe communicatie van een vertegenwoordiger van de overheid naar de individuen in de samenleving eerder zeldzaam. Er wordt vooral uitgegaan van allerlei intermediairen zoals juristen, vakbonden, onderwijs, media, en dergelijke meer. Net door de aanwezigheid van dit intermediair niveau lijdt de juridische informatieoverdracht echter onder selectie- en transformatieprocessen. Bovendien is het juridisch jargon dat gehanteerd wordt vaak ontoegankelijk voor het merendeel van de burgers.

Voici quelques éléments qui pourraient permettre de résoudre ce problème :

- a) il faudrait traduire la langue des juristes en langage parlé;
- b) il faudrait que la législation soit interprétée de manière cohérente par les niveaux intermédiaires;
- c) utilisation de canaux de transfert d'informations juridiques, accessibles à tous, comme les médias.

III. MISE EN ŒUVRE POLITIQUE

La création du nouveau Sénat répondait, notamment, au souci de veiller spécifiquement à la qualité de la législation. Il faut pouvoir «nettoyer» régulièrement l'arsenal législatif. Elle devait aussi permettre au Parlement d'avoir plus de prise sur le processus législatif, dont le centre de gravité s'est déplacé trop fortement vers le niveau gouvernemental.

D'une manière générale, l'on éprouve le besoin de reconstituer un cadre législatif adapté. La distance qui s'est créée entre le citoyen et «l'État de droit» résulte notamment de l'apparition d'un fouillis de règles qui ne sont plus d'application générale et uniforme. Comme l'on recourt trop souvent aux sanctions pénales, et ce d'une manière non coordonnée, la décision d'engager des poursuites est largement fonction d'éléments arbitraires et le judiciaire est mis de plus en plus souvent à contribution.

Cette réalité engendre déjà, à elle seule, un grand défi politique. Et le problème en question soulève assez peu d'intérêt dans le monde politique.

La législation relève de la culture de la parole, en ce sens que le législateur doit façonner la règle après délibération, réflexion et concertation, alors que l'activité politique s'inscrit de plus en plus dans le cadre de la culture de l'image et de la médiatisation électronique.

Le travail législatif, qui est un travail de bénédictin, s'intègre difficilement dans ce contexte.

C'est pourquoi le Sénat ne pourra remplir comme il se doit sa nouvelle mission que dans la mesure où l'on institutionnalisera et confortera le souci de soumettre la législation à une évaluation poussée et permanente. Telle est la raison pour laquelle nous soumettons la présente proposition au Sénat de créer, au sein de ses services, une cellule d'évaluation de la législation. Dans une phase initiale, cette cellule pourrait être composée de juristes et de sociologues.

La cellule d'évaluation de la législation aurait notamment pour mission de soumettre les principales lois et les principales initiatives législatives à un avis préalable, fondé sur les dix commandements de bonne réglementation.

Elementen van een mogelijke oplossing voor dit probleem zijn :

- a) de vertaling van de «juristentaal naar de spreektaal»;
- b) consistente interpretatie van de wetgeving door de intermediairen;
- c) aanwending van algemeen toegankelijke kanalen voor juridische informatieoverdracht, zoals de media.

III. POLITIEKE UITWERKING

Eén van de doelstellingen van de oprichting van de nieuwe Senaat was de specifieke bewaking van de wetstekwaliteit. De tuin van de wetgeving moet regelmatig gesnoeid en gewied worden. Dit moet er ook toe leiden dat het Parlement meer greep krijgt op het wetgevingsproces, waarvan de zwaartekracht al te veel bij de regering is terecht gekomen.

Algemeen wordt de nood gevoeld tot de heropbouw van een aangepast wetgevend kader over te gaan. De vervreemding van de burger tegenover de «rechtsstaat» is mede te wijten aan het bestaan van een onoverzichtelijk kluwen van regels die niet meer algemeen en gelijkmatig worden toegepast. Het overmatig en niet gecoördineerd gebruik van strafrechtelijke sancties heeft er toe geleid dat de vervolging in grote mate bepaald wordt door willekeurige omstandigheden en de rechtspraktijk overbevraagd wordt.

Dit gegeven vormt reeds een belangrijke politieke uitdaging. Daarenboven bestaat voor dit probleem relatief weinig politieke belangstelling.

Wetgeving behoort tot de cultuur van het woord, de wetgever moet de regel boetseren na bezinning, reflectie en overleg. De politieke activiteit daarentegen verglijdt naar de cultuur van het beeld en de elektronische mediatisering.

Wetgevingsinzet, een benedictijnen werk, past niet gemakkelijk in dit nieuwe «beeld».

Derhalve zal de Senaat zijn nieuwe taak enkel naar behoren kunnen vervullen in de mate dat de bekommernis voor een permanente en brede wetsevaluatie wordt geïnstitutionaliseerd en ondersteund. Dit is dan ook de reden waarom dit voorstel aan de Senaat wordt voorgelegd van een cel Wetsevaluatie binnen de diensten van de Senaat op te richten. Deze cel zou, in een beginfase, kunnen worden samengesteld uit juristen en sociologen.

Het zou tot de taak van de cel Wetsevaluatie behoren om de belangrijkste wetten of wetgevende initiatieven aan een voorbereidend oordeel te onderwerpen in het licht van de tien gestelde geboden voor goede regelgeving.

IV. PROPOSITION

Le Sénat,

Vu la nécessité générale de reconstruire le cadre législatif de notre pays;

Vu sa mission constitutionnelle particulière;

Eu égard à l'objectif de la loi, qui est d'assurer la sécurité juridique et l'égalité juridique;

Eu égard au principe selon lequel l'administration de la justice doit être individualisée;

Eu égard aux principes de subsidiarité et de précision de l'objectif;

Eu égard au principe de nécessité et au besoin d'applicabilité;

Comme la règle de droit doit être effective et efficace;

Comme les moyens doivent être proportionnels aux objectifs poursuivis;

Eu égard à l'effet social de la norme juridique;

décide :

1. De créer, au sein de ses services, une cellule d'évaluation de la législation.

2. De charger son bureau de l'exécution de la présente résolution.

IV. VOORSTEL

De Senaat,

gezien de algemeen bestaande noodzaak om het wetgevend kader van ons land herop te bouwen;

gezien de bijzondere grondwettelijke opdracht van de Senaat;

gezien de wet rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient te beogen;

gezien het beginsel van individuele rechtsbedeling;

gezien de beginselen van subsidiariteit en duidelijke doelstelling;

gezien het noodzakelijkheidsbeginsel en het vereiste van uitvoerbaarheid;

gezien de noodzakelijke effectiviteit en efficiëntie van de rechtsregel;

gezien de evenredigheid van de impact en doelstellingen;

gegeven de sociale werking van de rechtsnorm;

besluit :

1. Binnen de diensten van de Senaat wordt daartoe een cel Wetsevaluatie opgericht.

2. Het Bureau van de Senaat wordt met de uitvoering van deze resolutie belast.

Hugo VANDENBERGHE.
Frederik ERDMAN.
Hugo COVELIERS.
André BOURGEOIS.
Bea CANTILLON.