

**BELGISCHE SENAAT**


---

 ZITTING 2016-2017
 

---



---

 9 JANUARI 2017
 

---

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

---

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE DAMES **BARZIN** EN **JAMOULLE**

---

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

 SESSION DE 2016-2017
 

---



---

 9 JANVIER 2017
 

---

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

---

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR  
MMES **BARZIN** ET **JAMOULLE**

---

**Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :**

*Voorzitster / Présidente* : **Christine Defraigne**

**Leden / Membres :**

**N-VA** : Jan Beclus, Cathy Coudyser, Annick De Ridder, Karl Vanlouwe, **PS** : Véronique Jamoulle, Philippe Mahoux, Patrick Prévot, **MR** : Anne Barzin, Christine Defraigne, Jean-Paul Wahl, **CD&V** : Sabine de Bethune, Brigitte Grouwels, Peter Van Rompuy, **Ecolo-Groen** : Petra De Sutter, Cécile Thibaut, **Open Vld** : Jean-Jacques De Gucht, Martine Taelman, **sp.a** : Bert Anciaux, Güler Turan, **cdH** : François Desquesnes, Véronique Waroux.

---

 Zie :
**Stukken van de Senaat :**
**6-212 – 2014/2015 :**

Nr. 1 : Voorstel van resolutie van de dames Franssen, Defraigne en Taelman, de heren Mahoux en Anciaux, de dames de Bethune en Grouwels en de heer Van Rompuy.

**6-212 – 2016/2017 :**

Nr. 2 : Amendementen.

---

 Voir :
**Documents du Sénat :**
**6-212 – 2014/2015 :**

N° 1 : Proposition de résolution de Mmes Franssen, Defraigne et Taelman, MM. Mahoux et Anciaux, Mmes de Bethune et Grouwels et M. Van Rompuy.

**6-212 – 2016/2017 :**

N° 2 : Amendements.

## I. INLEIDING

De commissie voor Institutionele Aangelegenheden heeft het voorstel van resolutie tot optimalisatie van de legistische vormgeving van wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau in het kader van de uitvoering van de Staatshervorming besproken tijdens haar vergaderingen van 4 januari en 28 november 2016. Tijdens deze laatste vergaderingen werden hoorzittingen gehouden.

De commissie heeft de geamendeerde tekst tijdens haar vergadering van 9 januari 2017 goedgekeurd.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN MEVROUW CINDY FRANSSEN

Dit voorstel van resolutie streeft een optimalisatie na van de legistische vormgeving van wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau in het kader van de uitvoering van de zesde Staatshervorming.

Door de zesde Staatshervorming hebben de Gemeenschappen en de Gewesten aanzienlijke nieuwe regelgevende bevoegdheden verworven. Ingevolge deze bevoegdheidsoverdrachten zullen de Gemeenschappen en Gewesten de bestaande federale wetgeving kunnen wijzigen. In het verleden heeft dit reeds aanleiding gegeven tot problemen van wetgevingstechnische aard (bijvoorbeeld overlappende of dubbele nummeringen in het Gerechtelijk Wetboek).

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

Uiteraard heeft dit gevolgen voor de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten ; het gaat met name over hoe die bevoegdheden wetgevingstechnisch op een optimale manier kunnen worden vorm gegeven.

Het belang van goede regelgeving kan niet genoeg benadrukt worden.

Zowel op federaal als op deelstatelijk niveau werd tijdens de voorbije legislatuur heel wat wetgeving tot stand gebracht. De uitbreiding van wetgeving zal tijdens deze legislatuur nog toenemen ingevolge de uitvoering van de zesde Staatshervorming

## I. INTRODUCTION

La commission des Affaires institutionnelles a examiné la proposition de résolution visant à optimiser la qualité légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État lors de ses réunions des 4 janvier et 28 novembre 2016. Cette dernière réunion a été consacrée à des auditions.

La commission a adopté le texte amendé lors de sa réunion du 9 janvier 2017.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME CINDY FRANSSEN

La proposition de résolution à l'examen vise à optimiser la qualité légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans le cadre de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État.

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, les Communautés et les Régions ont reçu un grand nombre de compétences réglementaires nouvelles. Ces transferts de compétences ont pour conséquence que les Communautés et les Régions peuvent modifier la législation fédérale existante. Par le passé, cela a déjà donné lieu à des problèmes d'ordre légistique (par exemple, la présence de chevauchements ou de doublons dans la numérotation du Code judiciaire).

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

Il va sans dire que cela aura une incidence sur les compétences des Communautés et des Régions ; il s'agit en effet de déterminer la manière la plus adéquate de concrétiser ces compétences sur le plan légistique.

On ne soulignera jamais assez l'importance que revêt la qualité des textes réglementaires.

Au cours de la législature précédente, une abondante législation a vu le jour tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées. La législation continuera aussi à s'amplifier durant la présente législature, qui sera marquée par la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État.

Bij de inventarisatie van de impact van de zesde Staatshervorming werd er door de diensten van de Vlaamse overheid op gewezen dat er in bijna de helft van de aangelegenheden van de inventarisatie-oefening sprake is van overdracht van regelgevende bevoegdheden.

Dit betekent dat de Gemeenschappen en de Gewesten inzake die nieuwe bevoegdheden zelf de regels zullen kunnen vaststellen en de federale regelgeving zullen kunnen aanpassen, opheffen of integraal vervangen.

Op verschillende beleidsniveaus werden er reeds een hele reeks structurele maatregelen genomen om zowel de bestaande regelgeving te vereenvoudigen (*ex post*) als de kwaliteit van nieuwe regelgeving te verbeteren (*ex ante*). In het voorstel van resolutie wordt specifiek aandacht geschonken aan het Vlaamse beleidsniveau.

Het blijft evenwel nodig om het wetgevingsbeleid verder te versterken, ook vanwege de uitvoering van de Staatshervorming die leidt tot het tot stand komen van regelgevingen op de diverse beleidsniveaus met het risico dat die wetgevingstechnisch geen overzichtelijk geheel vormen.

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

Daarbij kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de overheveling van de bevoegdheid inzake woninghuurwetgeving. Hierbij rijst de vraag hoe – wetgevingstechnisch gezien – de decreetgever zal overgaan tot een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek en of zal worden overgegaan tot een integratie van de nieuwe regelgeving in het Burgerlijk Wetboek.

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

Men moet inderdaad vaststellen dat niettegenstaande het reeds ontwikkelde wetgevingsbeleid en het bestaan van waardevolle instrumenten zoals de handleiding

Les services de l'administration flamande ont évalué l'impact de cette réforme et sont arrivés à la conclusion que pour près de la moitié des matières examinées, il y a un transfert de compétences réglementaires.

Cela signifie que dans le cadre de ces nouvelles compétences, les Communautés et les Régions pourront fixer elles-mêmes les règles et adapter, abroger ou remplacer intégralement la réglementation fédérale.

À différents niveaux de pouvoir, toute une série de mesures structurelles ont déjà été prises dans le but non seulement de simplifier la réglementation existante (*ex post*) mais aussi d'améliorer la qualité de la réglementation à venir (*ex ante*). Le niveau politique flamand fait à cet égard l'objet d'une attention toute particulière dans la proposition de résolution.

Il n'en reste pas moins nécessaire de continuer à améliorer la politique législative, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme de l'État. Aux différents niveaux de pouvoir, de nouveaux textes réglementaires vont en effet voir le jour et le risque est qu'ils ne forment pas un ensemble cohérent du point de vue légistique.

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

À cet égard, on peut citer, par exemple, le transfert de la compétence relative à la législation sur les baux d'habitation. La question qui se pose en l'espèce est de savoir comment le législateur décrétal procédera – du point de vue légistique – à une adaptation des règles fédérales existantes dans le Code civil et s'il fera le choix d'intégrer la nouvelle réglementation dans ce Code.

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

Force est effectivement de constater que des erreurs légistiques sont toujours possibles, en dépit de la politique législative déjà développée et de l'existence de

« Beginselen van de wetgevingstechniek » van de Raad van State, er toch wetgevingstechnische fouten kunnen ontstaan.

Een meer structurele oplossing met concrete afspraken van wetgevingstechnische aard is dus wenselijk, ook voor andere wetgevingstechnische problemen, zoals het bestaan van « lege artikelen » : artikelen in federale regelgeving die werden opgeheven maar waarvan de nummering wel blijft bestaan (1).

Dit is uiteraard niet bevorderlijk voor de wetgevingstechnische kwaliteit van de regelgeving.

Om deze gehele problematiek grondig te onderzoeken, stellen wij de oprichting voor van een commissie *ad hoc* die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende parlementen van het land, deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende parlementen, de Raad van State en de rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten, die ermee wordt belast binnen het jaar na haar oprichting een rapport op te stellen met aanbevelingen voor de verschillende wetgevende instanties en voor de respectieve organen van de uitvoerende macht met het oog op de optimalisatie van de redactionele en legistische kwaliteit van de wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau inzonderheid in het kader van de uitvoering van de Staatshervorming.

Volgens de indieners is de Senaat als deelstatenkamer het best geplaatst om deze coördinerende rol op zich te nemen.

### III. ALGEMENE BESPREKING

De voorzitter laat een nota van de juridische dienst ronddelen (zie bijlage).

Mevrouw Thibaut wil weten of de *ad-hoc*-commissie die dit voorstel van resolutie wil instellen, hetzelfde doel nastreeft als het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie.

Mevrouw Defraigne, voorzitter, herinnert eraan dat het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie in het federaal Parlement (Kamer en Senaat) werd opgericht bij de wet van 25 april 2007 (*Belgisch Staatsblad*, 11 mei 2007). Het Comité moet de Belgische federale wetgeving evalueren en de kwaliteit ervan verbeteren.

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

plusieurs instruments performants, comme le guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires du Conseil d'État intitulé « Principes de technique législative ».

Il serait donc souhaitable d'adopter une approche plus structurelle de la problématique et de prendre des dispositions concrètes en matière de technique légistique, ce qui permettrait aussi de résoudre d'autres problèmes d'ordre légistique, tels que les « articles vides », c'est-à-dire des articles qui ont été abrogés dans la réglementation fédérale mais dont la numérotation subsiste (1).

Il est clair que cela ne sert pas la qualité de la législation sur le plan légistique.

En vue de permettre un examen approfondi de cette problématique dans son ensemble, nous proposons de créer une commission *ad hoc* composée de représentants des différents parlements du pays ainsi que d'experts des services législatifs de ces parlements, du Conseil d'État et des facultés de droit des universités belges, et de lui donner pour tâche de rédiger dans l'année suivant sa création un rapport contenant des recommandations à l'adresse des différentes instances législatives et de leurs organes exécutifs respectifs sur la manière d'optimiser la qualité rédactionnelle et légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État.

Selon les auteurs, le Sénat, en tant que chambre des entités fédérées, est l'instance la mieux placée pour assurer ce rôle de coordination.

### III. DISCUSSION GÉNÉRALE

La présidente communique une note du service juridique (voir annexe).

Mme Thibaut souhaite savoir si la commission *ad hoc* proposée par la proposition de résolution à l'examen a le même objectif que le Comité parlementaire chargé du suivi législatif.

Mme Defraigne, présidente, rappelle que le Comité parlementaire chargé du suivi législatif a été créé par la loi du 25 avril 2007 (*Moniteur belge*, 11 mai 2007), au sein du Parlement fédéral (la Chambre des représentants et le Sénat), dans le but d'évaluer la législation fédérale en Belgique et d'en améliorer la qualité.

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

Het Comité kan ook antwoorden op verzoekschriften van burgers, bedrijven of besturen, die dus kunnen deelnemen aan het evaluatieproces.

Op basis van deze informatie kan het Comité beslissen of een wet moet worden geëvalueerd. Op het einde van het evaluatieproces stelt het Comité een verslag op dat wordt bezorgd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, en de bevoegde minister. In voorkomend geval kan het comité voorstellen de desbetreffende wet te wijzigen.

Het verschil met dit Evaluatiecomité, dat een herstellende rol speelt (voor bestaande federale wetgeving), heeft de voorgestelde *ad-hoc*-commissie een preventieve rol (voor wetgeving die nog moet worden goedgekeurd). Het doel is om een aangepaste wetgevingstechniek te ontwikkelen die de legistische samenhang tussen de wetgevingen van de verschillende bestuursniveaus waarborgt. Haar opdracht is dus beperkter dan die van het Comité. Het Comité evalueert de toepassing van een wet wanneer er problemen opduiken. Dat onderzoek richt zich niet alleen op de gebruikte wetgevingstechniek, maar ook op juridische en praktische factoren als interpretatieproblemen, interne en externe tegenstrijdigheden, of verouderde bepalingen.

In aansluiting hierop beklemt mevrouw Franssen dat er een wezenlijk verschil bestaat tussen de voorgestelde *ad-hoc*-commissie en het Comité belast met de wetsevaluatie. De Commissie heeft als opdracht wetgevingstechnische richtlijnen inzake wetgeving op te stellen, terwijl het Comité ermee belast is de toepassingsproblemen van bestaande wetgeving te onderzoeken.

De heer Mahoux vraagt hoe het gesteld is met dit Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. Hoewel het bij wet is opgericht, stelt hij vast dat het nog steeds niet bestaat.

Mevrouw Defraigne, voorzitter, antwoordt dat de Senaat en de Kamer hun leden reeds hebben aangewezen, maar dat het Comité inderdaad nog steeds niet is opgericht.

Mevrouw De Ridder ziet geen meerwaarde in de oprichting van een bijkomende *ad-hoc*-commissie. In de eerste plaats bestaat er al een instelling die zowel op federaal als deelstatelijk niveau advies verstrekt vanuit het oogpunt van de beginselen van behoorlijke regelgeving en wetgevingstechniek, namelijk de Raad van

Le Comité peut être saisi de requêtes qui lui sont adressées par les citoyens, les entreprises ou les administrations, qui peuvent donc participer au processus d'évaluation.

Sur la base de ces informations, le Comité peut décider qu'une loi doit être évaluée. Au terme du processus d'évaluation, le Comité rédige un rapport qu'il adresse à la Chambre des représentants, au Sénat, ainsi qu'au ministre compétent. Le cas échéant, le Comité peut proposer de modifier la loi en question.

À la différence du Comité d'évaluation dont la mission est curative, à savoir l'examen en aval de la législation fédérale existante, la commission *ad hoc* proposée aurait une mission préventive, en amont de l'adoption d'une nouvelle législation. Son objectif consisterait à établir une technique légistique adéquate qui garantirait une cohérence légistique entre les législations de différents niveaux de pouvoir. Cette mission est par conséquent plus restreinte que celle du Comité de suivi, l'évaluation de l'application d'une loi se faisant lorsque des problèmes ont surgi à l'usage. L'examen ne concerne pas seulement la technique législative utilisée, mais aussi d'autres facteurs juridiques et pratiques comme des problèmes d'interprétation, des contradictions internes et externes ou des dispositions devenues obsolètes.

Dans le prolongement de ce qui précède, Mme Franssen souligne qu'il existe une différence fondamentale entre la commission *ad hoc* proposée et le Comité chargé du suivi législatif. La commission serait chargée d'élaborer des directives légistiques pour la rédaction de la législation à venir, tandis que le Comité a pour mission d'examiner les problèmes d'application de la législation existante.

M. Mahoux souhaite connaître le sort de ce Comité parlementaire chargé du suivi législatif. Bien qu'il soit institué par une loi, force est de constater que ce comité n'est toujours pas installé.

Mme Defraigne, présidente, répond que bien que le Sénat et la Chambre des représentants aient déjà désigné leurs membres, le comité n'a pas été constitué.

Mme De Ridder ne voit pas quelle plus-value pourrait avoir la création d'une commission *ad hoc* supplémentaire. Tout d'abord, il existe déjà une institution – le Conseil d'État – qui émet des avis sous l'angle des principes de bonne réglementation et technique législative, tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités



State. Op Vlaams niveau zijn er, zoals in de toelichting bij het voorstel wordt opgemerkt, al tal van structurele maatregelen genomen om de wetgevingskwaliteit te waarborgen. Wanneer gepleit wordt voor geactualiseerde richtlijnen inzake behoorlijke wetgeving, dan kan die opdracht aan de Raad van State worden toevertrouwd. Indien de deelstaten op dat vlak initiatieven zouden moeten nemen, dan moet dat aan hun goede zorg worden overgelaten. Ten tweede rijst de vraag waarom een dergelijke commissie in de Senaat zou moeten worden opgericht terwijl deze Assemblee inzake wetgevingsbevoegdheid bijna overal wordt uitgeknipt. Het komt contra-intuïtief over wanneer de Senaat op die manier dat verlies wenst te compenseren en zich parallel een *would-be*-wetgevingsbevoegdheid wenst toe te meten. Tot slot rijst de vraag hoe een dergelijke *ad-hoc*-commissie praktisch zal functioneren in het commissielandschap van de Senaat, met zijn drie vaste commissies en de bijzondere commissie « Radicalisering ».

Met betrekking tot het Comité wetsevaluatie wordt in de Kamer een initiatief voorbereid waarvan het resultaat binnenkort bekend zal worden gemaakt.

Mevrouw Franssen merkt op dat mevrouw De Ridder zich ter staving van haar verzet beroept op het reeds ontwikkelde wetgevingsbeleid, zoals dat ook in de toelichting bij haar voorstel wordt beschreven. Daarbij kan worden gedacht aan de handleiding « Beginselen van de wetgevingstechniek » van de Raad van State en de omzendbrief betreffende wetgevingstechniek van de Vlaamse overheid. Het probleem is echter dat er tussen deze instrumenten divergenties bestaat.

Het kan niet genoeg worden benadrukt dat het voorstel van resolutie geenszins tot doel heeft een politieke *ad-hoc*-commissie op te richten. Het is de bedoeling experts uit verschillende hoek samen te brengen om afspraken te maken van puur legistische aard. Hoe hoog alle beleidsniveaus ook mogen inzetten op wetgevingskwaliteit, toch blijkt een zekere vorm van harmonisatie of verfijning inzake wetgevingstechniek noodzakelijk. Het voorstel is dan ook in geen enkel opzicht als politiek geladen te beschouwen.

Mevrouw Thibaut komt terug op het bestaan van het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. De goedkeuring van het voorliggende voorstel van resolutie dreigt uit te monden in de oprichting van twee parallelle instanties. De tekst zou dus duidelijker moeten aangeven welke de rol zal zijn van de *ad-hoc*-commissie.

fédérées. Comme souligné dans les développements de la proposition, de nombreuses mesures structurelles ont déjà été prises au niveau flamand pour garantir la qualité de la législation. Si l'on souhaite une actualisation des directives destinées à assurer l'élaboration de textes législatifs de qualité, on peut confier cette mission au Conseil d'État. Si l'on estime que les entités fédérées devraient prendre des initiatives en la matière, il faut leur laisser le soin de le faire. Ensuite, il convient de se demander si une telle commission devrait effectivement être instituée dans le giron du Sénat, alors que les compétences législatives de cette Assemblée sont rabotées de tous côtés ou presque. La démarche semble paradoxale si le Sénat souhaite ainsi compenser cette perte et s'octroyer sur le côté une compétence prétendument législative. Enfin se pose la question de savoir comment une telle commission *ad hoc* fonctionnera concrètement dans le système de commissions du Sénat composé de trois commissions fixes et de la commission spéciale « Radicalisation ».

En ce qui concerne le Comité chargé du suivi législatif, une initiative dont le résultat sera bientôt connu est actuellement en préparation à la Chambre.

Mme Franssen fait remarquer que Mme De Ridder se réfère, pour étayer son opposition, à la politique législative déjà développée, qui est également évoquée dans les développements de sa proposition. On peut citer à cet égard le guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires du Conseil d'État intitulé « Principes de technique législative » et la circulaire de l'administration flamande relative à la technique législative. Le problème réside toutefois dans le fait qu'il existe des divergences entre ces instruments.

On ne soulignera jamais assez que la proposition de résolution ne vise nullement à créer une commission *ad hoc* politique. L'objectif est de réunir des experts issus d'horizons différents en vue de la conclusion d'accords d'ordre purement légistique. Quel que soit le soin déployé par tous les niveaux de pouvoir pour garantir la qualité de la législation, une certaine forme d'harmonisation ou d'affinage sur le plan légistique s'avère nécessaire. La proposition ne doit dès lors en aucun cas être considérée comme politiquement connotée.

Mme Thibaut revient sur l'existence du Comité parlementaire chargé du suivi législatif. L'adoption de la présente proposition de résolution risque d'aboutir à l'existence de deux organes en parallèle. Il serait donc utile d'être plus précis dans le texte au sujet du rôle de la commission *ad hoc* que l'on souhaite créer.

Mevrouw Defraigne antwoordt nogmaals dat de doelstellingen verschillend zijn. Het voorliggende voorstel van resolutie heeft geen betrekking op de wetsevaluatie ten gronde, maar op wetgevingstechniek.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het initiatief genomen om de wet van 25 april 2007 te wijzigen teneinde de deelname van de Senaat in het Comité af te schaffen, maar dit voorstel was gebaseerd op artikel 74 van de Grondwet in plaats van artikel 77 betreffende bicamerale aangelegenheden. Het advies van de parlementaire overlegcommissie werd ingewonnen, waarop de voorzitter van de Kamer het advies van de Raad van State gevraagd heeft (zie advies van de raad van State nr. 60.565/2 van 28 december 2016, stuk Kamer, nr. 54-1537/005).

Mevrouw Franssen schaart zich volkomen achter de zienswijze van de voorzitster. De opdracht van de door het voorstel van resolutie beoogde commissie is totaal verschillend van die van het paritair door Kamer en Senaat samengestelde Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. Terwijl het Parlementair Comité belast is met de *ex post* evaluatie van wetgeving, heeft de door het voorstel van resolutie beoogde commissie enkel tot doel de wetgevingstechnische en redactionele kwaliteit van wetgeving te verbeteren, m.a.w. haar vormgeving en systematiek. Zij heeft geenszins tot doel de in de wetgeving vervatte beleidsaspecten te toetsen.

#### IV. HOORZITTING

##### 1. Uiteenzetting door de heer Yves Kreins, eerste voorzitter van de Raad van State

De heer Kreins deelt mee dat hij zich zal beperken tot algemene opmerkingen die het kader van het voorstel van resolutie overstijgen, terwijl de heer Van Nieuwenhove de meer technische aspecten in verband met de tekst zal behandelen.

De uiteenzetting zal twee delen omvatten. In het eerste deel zal de heer Kreins als eerste voorzitter van de Raad van State spreken. Hij zal iets zeggen over de wetgevingstechnische kwaliteit van de teksten. In het tweede deel zal de spreker in eigen naam spreken.

De Raad van State is uiteraard rechtstreeks betrokken bij de legistische kwaliteit. De Raad beschikt daarvoor over twee hefboomen : de afdeling wetgeving en het coördinatiebureau.

*De afdeling wetgeving* geeft advies over alle wetsontwerpen, wetsvoorstellen en decreten alsook over de ontwerp teksten van de federale, gewestelijke, en

Mme Defraigne réplique une nouvelle fois que les objectifs sont différents. La proposition de résolution à l'examen ne vise pas l'évaluation des lois sur le fond mais la légistique.

La Chambre des représentants a pris l'initiative de modifier la loi du 25 avril 2007 de manière à supprimer la participation du Sénat dans le Comité mais sa proposition était basée sur l'article 74 au lieu de l'article 77 de la Constitution visant les matières bicamérales. La commission parlementaire de concertation a été saisie de la question, suite à quoi le président de la Chambre a demandé l'avis du Conseil d'État (voir l'avis du Conseil d'État n° 60.565/2 du 28 décembre 2016, doc. Chambre, n° 54-1537/005).

Mme Franssen partage entièrement le point de vue de la présidente. La mission de la commission visée par la proposition de résolution diffère totalement de celle assignée au Comité parlementaire chargé du suivi législatif, composé paritairement de membres de la Chambre et du Sénat. Alors que le Comité parlementaire est chargé de l'évaluation *ex post* de la législation, la commission envisagée dans la proposition de résolution a uniquement pour objectif d'améliorer la qualité rédactionnelle et légistique des textes législatifs, en d'autres termes leur forme et leur systématique. Elle n'a nullement pour mission d'examiner les aspects politiques de la législation.

#### IV. AUDITIONS

##### 1. Exposé de M. Yves Kreins, premier président du Conseil d'État

M. Kreins déclare qu'il s'en tiendra à des observations d'ordre général qui dépassent le cadre de la proposition de résolution tandis que M. Van Nieuwenhove abordera les aspects plus techniques liés au texte.

L'exposé comportera deux parties. Dans la première partie, M. Kreins s'exprimera en tant que premier président du Conseil d'État. Il évoquera la qualité légistique des textes. Dans la seconde partie, l'orateur s'exprimera en son nom propre.

La qualité légistique concerne évidemment directement le Conseil d'État qui dispose à cet effet de deux leviers : la section de législation et le bureau de coordination.

*La section de législation* donne un avis sur tous les projets et propositions de loi et de décret ainsi que sur les projets de textes des gouvernements fédéral, régionaux

gemeenschapsregeringen. Dat lijkt dus de ideale plaats om het wetgevingstechnische aspect van de zaken te verbeteren.

Die hefboom werkt echter steeds minder goed. Daarvoor zijn twee redenen. De eerste is van wetgevende aard. Krachtens de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de Raad, als een vraag om een advies binnen een termijn van vijf dagen wordt voorgelegd (« spoedeisendheid »), zijn onderzoek tot drie punten beperken : de bevoegdheid van de steller van de tekst, de rechtsgrond en de naleving van de voorafgaande vormvereisten. Het wetgevingstechnische aspect komt dus niet aan bod.

Dezelfde regel geldt voor de vragen om advies binnen een termijn van dertig dagen. In dat geval is de Raad van State niet verplicht zich tot die drie punten te beperken, maar mag hij zich daartoe wel beperken.

De tweede rem op de legistische controle van de Raad van State heeft puur te maken met middelen en is het gevolg van de explosie van aanvragen. In het begin van de jaren tachtig leverde de Raad van State jaarlijks 500 tot 600 adviezen. Vandaag zijn dat er 2 000 tot 2 500. Het werk is vervijfvoudigd, maar de bezetting is dezelfde gebleven : vier kamers in de afdeling wetgeving, waarvan twee Franstalige en twee Nederlandstalige. Door de toename van het werk moeten er prioriteiten worden bepaald, maar legistiek behoort niet langer tot de prioriteiten van de wetgever en de regering.

De situatie zal in de toekomst wellicht niet verbeteren aangezien aan de Raad van State, zoals aan alle federale instellingen, zeer strenge besparingsmaatregelen zijn opgelegd, met als gevolg dat zes staatsraden, twaalf auditoren en zes griffiers niet werden vervangen.

Wat de middelen betreft, gaan de feiten en het recht dus een beetje in tegen de doelstellingen die de resolutie nastreeft.

Krachtens artikel 77 van de gecoördineerde wetten bestaat de opdracht van het *coördinatiebureau* erin de stand van de wetgeving bij te houden ; de documentatie van het bureau ter beschikking te stellen van beide afdelingen van de Raad van State ; de documentatie over de stand van de wetgeving ter beschikking te stellen van het publiek ; de coördinatie, de codificatie en de vereenvoudiging van de wetgeving voor te bereiden en te zorgen voor de uitwerking en de verspreiding van de beginselen van de wetgevingstechniek.

et communautaires. Cela semble donc l'endroit idéal pour améliorer l'aspect légistique des choses.

Cependant, ce levier fonctionne de moins en moins. Il y a à cela deux raisons. La première est d'ordre législatif. En vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'État, lorsqu'une demande est faite dans un délai de cinq jours (« demande en urgence »), le Conseil d'État doit limiter son examen à trois points : la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et le respect des formalités préalables. Il n'est donc pas question de l'aspect légistique.

La même règle vaut pour les demandes faites dans un délai de trente jours. Se limiter à ces trois points n'est alors plus une obligation mais bien une faculté pour le Conseil d'État.

Le second frein au rôle légistique du Conseil d'État est purement matériel. Il tient à l'explosion des demandes. Au début des années quatre-vingts, le Conseil d'État produisait 500 à 600 avis par an. Actuellement, ce nombre s'élève à 2 000 à 2 500. Le travail a été multiplié par cinq mais les effectifs sont restés les mêmes : quatre chambres de législation dont deux francophones et deux néerlandophones. Vu l'accroissement du travail, il faut définir des priorités. Or, les priorités définies par le législateur et le gouvernement ne concernent plus la légistique.

La situation ne s'améliorera sans doute pas à l'avenir puisque le Conseil d'État est, comme toutes les institutions fédérales, soumis à des mesures d'austérité très strictes, ce qui a pour conséquence le non remplacement de six conseillers d'État, douze auditoren et six greffiers.

D'un point de vue matériel, les faits et le droit vont donc un peu à l'encontre des objectifs poursuivis par la proposition de résolution.

En vertu de l'article 77 des lois coordonnées, la mission du *bureau de coordination* consiste à tenir à jour l'état de la législation, mettre la documentation du bureau à la disposition des deux sections du Conseil d'État, mettre à la disposition du public la documentation relative à l'état de la législation, préparer la coordination, la codification et la simplification de la législation et assurer l'élaboration et la diffusion des principes de la technique législative.



Ook hier is een jammerlijk tekort aan middelen. De referendarissen, die maar met vier zijn, kunnen de stand van de wetgeving en de handleiding wetgevingstechniek nauwelijks bijhouden. De Raad van State heeft noch de tijd, noch de middelen om andere opdrachten te vervullen.

Misschien zou het verstandig zijn om na te denken over wat men wil. Als men de legistische kwaliteit van de teksten wil verbeteren, kan de Raad van State een belangrijke rol spelen, op voorwaarde dat de Raad de nodige financiële middelen en het nodige personeel krijgt toegewezen.

De spreker gaat verder in eigen naam. Hij onderstreept dat de legistiek die beoogd wordt in het voorstel van resolutie zeker belangrijk is, maar dat is slechts het topje van de ijsberg. Het probleem ligt veel dieper en heeft enerzijds te maken met het complexer worden van de teksten en anderzijds met de toename van de teksten.

De toename van de teksten is overduidelijk : in 1950 telde het *Belgisch Staatsblad* 9 000 bladzijden tegenover 82 000 in 2015.

De tweede moeilijkheid houdt verband met de complexiteit van de aangenomen teksten. De spreker citeert uit een koninklijk besluit van 1934 over de handel in eieren en geconserveerde eieren. Artikel 3 van dat besluit luidt : « *De vermelding secunda of het cijfer 2 ter hoogte van ten minste 1 centimeter dient aangebracht op :*

*1° eieren met een luchtkamer van meer dan 6 millimeter diepte. Voor de toepassing van dit besluit geldt als bovenvermelde afmeting de helft van de som der hoogten van de loodlijnen, opgetrokken van uit de meest verwijderde en tegenover elkaar liggende verbindingspunten van de twee scheidingsvliesjes der luchtkamer tot aan een vlak op het buitentoppunt van de schaal boven de luchtkamer te vormen (...)* »

Het is een karikatuur, maar men moet niet ver zoeken om recente teksten te vinden van hetzelfde allooi.

Beide aspecten vormen een fundamenteel probleem dat trouwens niet eigen is aan België. Overal in Europa hebben de regeerders en de rechters er belangstelling voor. Vijftig jaar geleden al schreef de Franse Raad van State in zijn jaarverslag van 1991 : « *Qui dit inflation dit dévalorisation. Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite. Pire, la multiplication des normes, leur raffinement byzantin, l'impossibilité où on se trouve de pénétrer leurs couches de sédiments successifs engendrent un sentiment*

*Les moyens font ici aussi cruellement défaut. Les référendaires, qui ne sont que quatre, arrivent à peine à tenir à jour l'état de la législation et le guide de légistique. Mais le Conseil d'État n'a ni le temps ni les moyens de remplir les autres missions.*

Peut-être serait-il judicieux de réfléchir à la question de savoir ce que l'on veut. Si l'on souhaite améliorer la qualité légistique des textes, le Conseil d'État peut jouer un rôle important mais à condition de lui accorder les moyens financiers et en personnel nécessaires.

L'orateur poursuit en son nom propre. Il souligne que la légistique visée dans la proposition de résolution est certes importante mais ce n'est que la pointe de l'iceberg. Le problème est bien plus profond. Il tient d'une part à la complexification des textes et d'autre part à leur multiplication.

La multiplication des textes est évidente : en 1950, le *Moniteur belge* comptait 9 000 pages pour 82 000 en 2015.

La seconde difficulté tient à la complexité des textes adoptés. L'orateur cite un arrêté royal de 1934 concernant le commerce des œufs et les conserves d'œufs. Il dispose en son article 3 : « *Porteront la mention secunda, soit le chiffre 2, dont la hauteur sera de 1 cm au moins :*

*1° les œufs dont la chambre à air présente une profondeur supérieure à 6 mm. Cette dimension équivaut, pour l'application du présent arrêté, à la moitié de la somme des hauteurs des perpendiculaires, élevées des points de jonction opposés les plus éloignés des deux membranes qui définissent la chambre à air, sur un plan passant par le sommet extérieur du dôme formé au-dessus de cette chambre par la coquille (...)* »

C'est une caricature mais il ne faudrait pas chercher loin pour trouver des textes récents du même acabit.

Ces deux aspects posent une difficulté fondamentale qui n'est d'ailleurs pas propre à la Belgique. Partout en Europe, les gouvernants et les juges s'y intéressent. Il y a vingt-cinq ans déjà, le Conseil d'État français, dans son rapport annuel de 1991, écrivait : « *Qui dit inflation dit dévalorisation. Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite. Pire, la multiplication des normes, leur raffinement byzantin, l'impossibilité où on se trouve de pénétrer leurs couches de sédiments successifs engendrent un sentiment d'angoisse diffuse. Le*

*d'angoisse diffuse. Le droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace. »*

In een rapport van 2016 is de Raad van State nog scherper geworden. De Raad stelt twee zaken vast : ten eerste, dat de tot dan toe genomen maatregelen duidelijk gefaald hebben ; ten tweede, dat de tijd dringt. De Raad roept de politieke besluitvormers op tot een krachtinspanning en doet verschillende voorstellen, die verder gaan dan het legistische aspect.

We komen tot de kern van het probleem. We staan voor een veelvormige crisis, maar ook voor een vertrouwenscrisis van de burger ten aanzien van de regeerders en de rechters. De kloof wordt groter naarmate de regels talrijker en complexer worden. Het debat over de legistiek is een eerste interessante stap, maar misschien moeten we het debat verruimen tot de kern van het probleem dat we daarnet hebben vermeld.

**2. Uiteenzetting van de heer Jeroen Van Nieuwenhove, vrijwillig wetenschappelijk medewerker KULeuven (Instituut Constitutioneel Recht) en Staatsraad (Raad van State, afdeling wetgeving)**

De heer Van Nieuwenhove spreekt zich uit in persoonlijke naam en niet namens de Raad van State waaraan hij verbonden is. Hij zal iets meer ingaan op de inhoud van het voorstel van resolutie en er een aantal kanttekeningen bij formuleren. Op het einde van zijn uiteenzetting zal hij een bescheiden suggestie doen om de draagwijdte van het voorstel enigszins uit te breiden.

1. Het wijzigen van federale rechtsregels door de deelstaten komt in België regelmatig voor en is een onvermijdelijk gevolg van onze staatsvormingen waarbij telkens nieuwe bevoegdheden worden overgedragen naar de deelstaten. Met die bevoegdheden stemmen immers « clusters » van bestaande federale regelgeving overeen. Die bestaande federale rechtsregels kunnen voortaan geheel of ten dele gewijzigd worden door de deelstaten. Daarbij kunnen problemen rijzen, en het zijn die problemen die aan bod komen in het voorstel van resolutie.

2. Er bestaan enkele belangrijke spelregels voor de gevolgen van een bevoegdheidsoverdracht voor bestaande federale regelgeving. Die spelregels zijn vooral gericht op de korte termijn, op de onmiddellijke gevolgen van de toepassing en de uitvoering van die bestaande regelgeving door de deelstaten.

2.1. In de eerste plaats is er vanzelfsprekend het uitgangspunt dat de federale regelgeving blijft gelden en

*droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace. »*

Dans un rapport de 2016, le Conseil d'État est devenu plus incisif encore en partant d'un double constat, le premier étant l'échec patent des mesures prises jusqu'alors et le second étant l'urgence absolue. Il appelle les décideurs politiques à un sursaut en faisant plusieurs propositions qui ne sont pas que d'ordre légistique.

On touche ici le fond du problème. Nous faisons face à une crise multiforme, mais aussi une crise de confiance du citoyen dans les gouvernants et dans les juges. Ce fossé s'accroît au fur et à mesure de la complexité et de la multiplication des normes. Le débat sur la légistique est un premier pas intéressant mais peut-être faudrait-il élargir le débat au fond du problème qu'on vient d'évoquer.

**2. Exposé de M. Jeroen Van Nieuwenhove, collaborateur scientifique volontaire à la KU Leuven (Instituut Constitutioneel Recht) et conseiller d'État (Conseil d'État, section de législation)**

M. Van Nieuwenhove s'exprime à titre personnel et pas au nom du Conseil d'État dont il fait partie. Il s'intéressera plutôt au contenu de la proposition de résolution et formulera quelques observations à ce sujet. À la fin de son exposé, il suggérera en toute modestie d'élargir quelque peu la portée de la proposition de résolution.

1. En Belgique, il arrive régulièrement que les entités fédérées modifient des règles de droit fédérales, ce qui est le résultat des réformes de l'État que nous avons connues et qui ont chaque fois transféré de nouvelles compétences aux entités fédérées. À ces compétences correspondent en effet des pans de la réglementation fédérale existante. Ces règles fédérales existantes peuvent désormais être modifiées en tout ou en partie par les entités fédérées. Des problèmes peuvent surgir à cette occasion et ce sont ces problèmes qui font l'objet de la proposition de résolution.

2. Les conséquences d'un transfert de compétences sur la réglementation fédérale existante sont soumises à quelques règles importantes. Ces règles sont surtout axées sur le court terme, sur les conséquences immédiates de l'application et de l'exécution de cette réglementation existante par les entités fédérées.

2.1. Le premier postulat est évidemment que la réglementation fédérale reste en vigueur et ne cesse

niet ophoudt te bestaan door de bevoegdheidsoverdracht. Dat uitgangspunt berust op het beginsel van de continuïteit van het bestuur en op het rechtszekerheidsbeginsel. Anderzijds zijn de deelstaten bevoegd om die federale regelgeving te wijzigen, op te heffen, te vervangen en aan te vullen zodra zij de bevoegdheid daartoe hebben verworven. Zij zijn niet gebonden door de beleidskeuzen die de federale overheid eerder heeft gemaakt. Dat vloeit voort uit het autonomiebeginsel en wordt ook verwoord in de artikelen 19, § 2, (decreten) en 83, § 1, 1°, (regeringsbesluiten) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI).

De deelstaten kunnen wel niet regelgevend anticiperen op een bevoegdheidsoverdracht die binnenkort in werking treedt (bijvoorbeeld door nieuwe rechtsregels te maken die pas in werking treden op hetzelfde tijdstip als de bevoegdheidsoverdracht). Pas vanaf het tijdstip van hun nieuwe bevoegdheden kunnen de deelstaten effectief rechtsregels uitvaardigen. Daar staat dan weer tegenover dat, zodra de deelstaten bevoegd zijn, zij ook rechtsregels met terugwerkende kracht kunnen uitvaardigen in die nieuwe bevoegdheidsdomeinen. De deelstaten zijn met andere woorden niet enkel bevoegd geworden voor het heden en de toekomst, maar ook voor het verleden. Uiteraard moet die terugwerkende kracht op zichzelf beschouwd juridisch wel aanvaardbaar zijn. Zo kunnen subsidies of uitkeringen die de federale overheid heeft toegestaan, niet zomaar met terugwerkende kracht worden verminderd of geschrapt.

2.2. In de tweede plaats bevat de bijzondere wet enkele meer specifieke spelregels.

Uit artikel 83, § 1, 1°, BWHI kan worden afgeleid dat de machtigingen in bestaande federale rechtsregels aan de Koning na de overdracht van bevoegdheden moeten worden gelezen als een machtiging aan de uitvoerende macht van de deelstaten, namelijk de regeringen.

Machtigingen in bestaande federale rechtsregels (hetzij wetten, hetzij koninklijke besluiten) aan een federale minister of staatssecretaris moeten worden gelezen als een machtiging aan de regering en niet aan het regeringslid bevoegd voor de betrokken aangelegenheid (artikel 83, § 3, BWHI). De reden hiervoor is dat de federale wetgever niet kan bepalen hoe de regeringen van de deelstaten hun interne werkwijze willen regelen. Daarover moeten die regeringen zich eerst uitdrukkelijk uitspreken, bijvoorbeeld door een delegatie in een koninklijk besluit aan een minister te vervangen door

pas d'exister en raison du transfert de compétence. Ce postulat repose sur le principe de la continuité de l'administration et sur la sécurité juridique. De plus, les entités fédérées sont habilitées à modifier la réglementation fédérale, à l'abroger, à la remplacer et à la compléter dès qu'elles en ont obtenu la compétence. Elles ne sont pas liées par les choix politiques que l'autorité fédérale a opérés auparavant. Cette réalité découle du principe d'autonomie et est également énoncée dans les articles 19, § 2, (décrets), et 83, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> (arrêts des gouvernements) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (LSRI).

Les entités fédérées ne peuvent bien sûr pas anticiper, dans leur action législative, un transfert de compétence devant entrer en vigueur prochainement (par exemple, en adoptant de nouvelles règles qui n'entreraient en vigueur qu'au moment du transfert de compétence). Ce n'est qu'à partir du moment où elles détiennent leurs nouvelles compétences que les entités fédérées peuvent réellement adopter des règles de droit. En revanche, dès qu'elles détiennent la compétence, les entités fédérées peuvent aussi adopter des règles de droit avec effet rétroactif dans les nouveaux domaines de compétences qu'elles ont reçus. Autrement dit, les entités fédérées sont devenues compétentes non seulement pour le présent et l'avenir mais aussi pour le passé. Il va sans dire que cet effet rétroactif doit en soi être acceptable sur le plan juridique. Des subventions ou allocations accordées par l'autorité fédérale ne sauraient ainsi être purement et simplement réduites ou supprimées avec effet rétroactif.

2.2. La loi spéciale contient en outre quelques règles plus spécifiques.

On peut déduire de l'article 83, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la LSRI que les compétences attribuées au Roi par des règles de droit fédérales doivent, après le transfert de compétence, être considérées comme des compétences attribuées au pouvoir exécutif des entités fédérées, à savoir les gouvernements.

Les compétences attribuées à un ministre ou secrétaire d'État fédéral par les règles de droit fédérales (soit des lois, soit des arrêtés royaux) doivent être considérées comme des compétences attribuées au gouvernement et non au membre du gouvernement ayant la matière concernée dans ses attributions (article 83, § 3, LSRI). Cela s'explique par le fait que le législateur fédéral n'est pas en mesure de déterminer la manière dont les gouvernements des entités fédérées entendent régler leur méthode de travail interne. Les gouvernements de ces entités doivent d'abord se prononcer explicitement

een delegatie aan ... een minister (maar deze keer de bevoegde minister van die deelstaatregering).

Erg belangrijk is de kwestie van bestaande federale instanties die een rol spelen in het federale besluitvormingsproces en die worden beschreven in federale regelgeving. Die federale instanties functioneren voort ten behoeve van de deelgebieden. Artikel 94, § 1, BWHI schrijft immers het volgende voor :

*« Onverminderd het bepaalde in artikel 83, §§ 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven. »*

Deze bepaling is cruciaal, want ze houdt een belangrijke afwijking in van het autonomiebeginsel, zowel ten aanzien van de federale overheid als ten aanzien van de deelstaten. Het gevolg ervan is immers dat (onder meer) federale adviesorganen die geregeld worden in regelgeving waarvoor inmiddels de deelstaten bevoegd zijn geworden, die adviestaken zullen blijven uitoefenen, maar dan ten behoeve van elk van de deelstaten, ook al gaat het om tweetalige instanties met zowel Nederlandstalige als Franstalige leden. Deze bijzonderewetsbepaling is noodzakelijk op korte termijn, omdat anders bestaande federale besluitvormingsprocedures ontoepasbaar zouden worden zodra de betrokken regelgeving wordt overgeheveld naar de deelstaten. Het gaat met andere woorden om een overgangsregeling. Het is de bedoeling dat de deelgebieden binnen een vrij korte termijn eigen instanties oprichten in hun eigen regelgeving.

Ook na de zesde Staatshervorming is deze overgangsregeling noodzakelijk gebleken voor het verder kunnen functioneren van bijvoorbeeld de pachtprijzencommissie en de erkenningscommissies voor de gezondheidszorgbeoefenaars. In beide gevallen zijn door sommige deelstaten al initiatieven genomen om die instanties om te vormen tot eigen instanties van die deelstaat.

3. Deze beginselen en regels, die vooral gericht zijn op de korte termijn, volstaan uiteraard niet om ook op langere termijn te zorgen voor een transparante en rechtszekere overgang van federale regelgeving naar deelstaatregelgeving.

à ce sujet, par exemple en remplaçant une délégation de pouvoir faite à un ministre dans un arrêté royal par une délégation à ... un ministre (qui sera, cette fois, le ministre compétent du gouvernement de l'entité fédérée concernée).

La question des instances fédérales qui interviennent dans le processus décisionnel fédéral et qui sont décrites dans la réglementation fédérale est très importante. Ces instances fédérales continuent à fonctionner au profit des entités fédérées. L'article 94, § 1<sup>er</sup>, de la LSRI, dispose en effet que :

*« Sans préjudice des dispositions de l'article 83, §§ 2 et 3, les autorités chargées d'attributions par les lois et règlements dans les matières relevant de la compétence des Communautés et des Régions, continuent d'exercer ces attributions selon les procédures fixées par les règles existantes, tant que celles-ci n'auront pas été modifiées ou abrogées par leurs Parlements ou leurs gouvernements. »*

Cette disposition est capitale car elle contient une dérogation importante au principe d'autonomie, tant à l'égard de l'autorité fédérale qu'à l'égard des entités fédérées. Il en résulte en effet que les organes consultatifs fédéraux (entre autres) régis par la réglementation dont les entités fédérées ont entre-temps acquis la compétence, continueront à exercer leurs missions d'avis mais au bénéfice de chacune des entités fédérées, même s'il s'agit d'instances bilingues, composées à la fois de membres néerlandophones et de membres francophones. Cette disposition de la loi spéciale est nécessaire à court terme, sans quoi des procédés décisionnels fédéraux existants deviendraient inapplicables, une fois la réglementation concernée transférée aux entités fédérées. Il s'agit, en d'autres termes, d'une disposition transitoire. L'objectif est que, dans un délai relativement court, les entités fédérées créent leurs propres instances dans leur propre réglementation.

Cette disposition transitoire s'est également révélée nécessaire après la sixième réforme de l'État : elle a permis, par exemple, à la commission des fermages et aux commissions d'agrément des professionnels de la santé de continuer à fonctionner. Dans les deux cas, certaines entités fédérées ont déjà pris des initiatives afin de transformer ces instances fédérales en instances propres.

3. Ces principes et règles, qui sont surtout axés sur le court terme, ne suffisent bien sûr pas à assurer à plus long terme, dans la transparence et la sécurité juridique, la transition de la réglementation fédérale à la réglementation des entités fédérées.



Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen twee situaties.

3.1. Het is mogelijk dat een volledig federaal regelgevingscomplex wordt gefederaliseerd. Dat was bijvoorbeeld destijds het geval voor de wetgeving inzake stedenbouw. De federale wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw is inmiddels door alle gewesten bijna volledig opgeheven of gecodificeerd in eigen regelgeving. Dat is ook het geval voor heel wat andere regelgeving, en dat is ook maar goed zo. Op die wijze komt men tot gemoderniseerde regelgeving die aangepast is aan de eigen beleidskeuzen en de bestuurlijke context van de betrokken deelstaat.

3.2. Het is echter ook mogelijk dat een federale regeling maar gedeeltelijk wordt gefederaliseerd, bijvoorbeeld wat betreft bepaalde onderdelen of, erger nog, bepaalde aspecten ervan.

Zo behoort de federale wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015 (het vroegere zogenaamde koninklijk besluit nr. 78) gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen, onder meer wat betreft de erkenningsprocedure voor gezondheidszorgbeoefenaars. De Gemeenschappen kunnen dus bepaalde onderdelen van die federale regeling wijzigen.

In het voorstel van resolutie wordt verwezen naar het wat bijzondere geval van het Gerechtelijk Wetboek, waarin bepalingen voorkomen met de opsomming van bevoegdheden van bepaalde hoven en rechtbanken. De deelstaten kunnen op grond van hun impliciete bevoegdheden (onder bepaalde voorwaarden) daarin wijzigingen aanbrengen en zij hebben dat herhaaldelijk al gedaan. Maar omdat die initiatieven niet onderling worden afgestemd, worden soms artikelonderdelen ingevoegd met hetzelfde nummer, één door een wet en één door een decreet. Dat leidt natuurlijk tot verwarring en rechtsonzekerheid.

Meer in het algemeen is er een probleem met de duidelijke presentatie van de geconsolideerde versie van federale regelgeving die gedeeltelijk wordt gewijzigd door de deelstaten. In de praktijk worden vaak verschillende versies opgenomen van artikelen, zoals ze gelden voor elk Gewest of elke Gemeenschap. Dat bemoeilijkt de leesbaarheid van die regelgeving. Eigenlijk zouden dergelijke partiële bevoegdheidsoverdrachten zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Indien dat niet mogelijk is, zou elke overheid het best een eigen tekst maken die beperkt is tot haar bevoegdheden.

Il importe de faire la distinction entre deux situations.

3.1. Il se peut que tout un arsenal réglementaire fédéral soit défédéralisé. Ce fut par exemple le cas de la législation relative à l'urbanisme. La loi fédérale du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a depuis lors été presque intégralement abrogée ou codifiée dans la réglementation propre aux entités fédérées. C'est aussi le cas de beaucoup d'autres réglementations, et c'est une bonne chose. C'est ainsi que se développe une réglementation modernisée, adaptée aux choix politiques et au contexte administratif propres à l'entité fédérée concernée.

3.2. Il est toutefois également possible qu'une réglementation fédérale ne soit que partiellement défédéralisée et, par exemple, que seuls certains volets, voire certains aspects soient transférés.

La loi fédérale relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 (précédemment arrêté royal n° 78) relève ainsi en partie de la compétence des Communautés, entre autres pour ce qui concerne la procédure d'agrément des professionnels de la santé. Les Communautés peuvent donc modifier certaines parties de cette réglementation fédérale.

La proposition de résolution fait référence au cas un peu particulier du Code judiciaire dont certaines dispositions énoncent les compétences de certains cours et tribunaux. Les entités fédérées peuvent, en vertu de leurs compétences implicites (à certaines conditions), y apporter certaines modifications et elles l'ont fait à plusieurs reprises. Les différentes initiatives n'étant pas concertées, certains alinéas portant le même numéro sont parfois introduits, l'un par une loi et l'autre par un décret. Cela est évidemment source de confusion et d'insécurité juridique.

Plus généralement, il est malaisé de donner une présentation claire à la version consolidée d'une réglementation fédérale qui a été en partie modifiée par les entités fédérées. En pratique, les articles sont souvent présentés en différentes versions, valant respectivement pour chacune des Régions ou Communautés. Cela nuit à la lisibilité de cette réglementation. Il faudrait en fait éviter autant que possible de tels transferts partiels de compétences. Si cela est impossible, mieux vaudrait alors que chaque autorité élabore son propre texte en s'en tenant à ses compétences.



Maar wat moet men dan doen met die bevoegdheden die zo nauw verbonden zijn dat het niet echt mogelijk is voor elke overheid om eigen teksten te maken ? Wel, dan zou de conclusie eigenlijk moeten zijn dat die bevoegdheidsoverdracht van in het begin verkeerd was geconcipieerd. Bevoegdheidsoverdrachten moeten immers worden uitgewerkt met het oog op een efficiënte en werkzame bevoegdheidsuitoefening door elke overheid. Maar dat is natuurlijk een vrome wens, die in de politieke onderhandelingen over staatshervormingen regelmatig wordt opgegeven, met alle gevolgen van dien.

4. Er kunnen wel afspraken worden gemaakt tussen de verschillende overheden over de manier waarop men regelgeving uitwerkt, zodat de overgang van een federale regeling naar een deelstaatregeling en de integratie van deelstaatbepalingen in een federale regeling zo duidelijk, transparant en rechtszeker als mogelijk kunnen gebeuren. Ik meen te begrijpen dat het precies dat is wat de indieners van het voorstel van resolutie beogen, en dat kan enkel worden toegejuicht.

Dergelijke afspraken zouden bijvoorbeeld kunnen inhouden dat elke deelstaat zijn wijzigingen in bepaalde federale regelingen niet doorvoert als wijzigingsbepalingen, maar als autonome bepalingen die in een bepaald hoofdstuk worden opgenomen, specifiek voor die deelstaat. Daardoor ontstaat er een beter zicht op het geheel, al is het nadeel van die werkwijze dat de leesbaarheid van de tekst specifiek voor die deelstaat minder groot is dan wanneer men de federale tekst gewoon kan wijzigen. De Vlaamse overheid heeft een tijd lang die benadering gevolgd, maar is daarvan afgestapt.

Een andere mogelijkheid is dat een wettendatabank wordt gecreëerd die het mogelijk maakt om van een federale regeling, die door verschillende deelstaten is gewijzigd, op eenvoudige wijze, door middel van een selectie, de versie te visualiseren die geldt voor een bepaalde deelstaat. Maar dat vergt dan weer een investering van tijd en middelen.

Een eenduidige oplossing ligt dus niet altijd voor de hand. Maar het is een probleem dat bespreekbaar is en waarvoor een gemeenschappelijke benadering kan worden afgesproken.

Een betere onderlinge afstemming tussen de wettendatabanken van de federale overheid en de deelstaten zou ook meer aandacht verdienen. Zowel de FOD Justitie

Mais que faut-il faire alors des compétences qui sont à ce point imbriquées qu'il devient quasi impossible pour chaque autorité d'élaborer ses propres textes ? En fait, il faudrait en conclure qu'intrinsèquement, ce transfert de compétences est mal ficelé. Les transferts de compétences doivent en effet être conçus de telle sorte que chaque autorité puisse exercer ses compétences de manière efficace et opérationnelle. Mais il s'agit évidemment d'un vœu pieux – que l'on entend régulièrement lors des négociations politiques sur des réformes de l'État – avec toutes les conséquences qui en découlent.

4. Les différentes autorités pourraient toutefois conclure des accords sur la manière dont il faut élaborer la réglementation afin que le passage d'une réglementation fédérale à une réglementation d'entité fédérée et l'intégration de dispositions de réglementations d'entités fédérées dans une réglementation fédérale puissent s'opérer avec un maximum de clarté, de transparence et de sécurité juridique. L'intervenant croit comprendre que tel est précisément l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de résolution, ce dont on ne peut que se réjouir.

Dans ces accords, les différentes autorités pourraient convenir par exemple que si une entité fédérée veut modifier certaines réglementations fédérales, elle doit le faire non pas en recourant à des dispositions modificatives mais en formulant des dispositions autonomes et en les intégrant dans un chapitre distinct, qui lui serait spécifiquement applicable. Si cette méthode permet d'avoir une meilleure vue d'ensemble, elle présente aussi l'inconvénient de rendre le texte spécifiquement applicable à cette entité fédérée moins lisible que si l'on avait simplement modifié le texte fédéral. L'autorité flamande a appliqué cette méthode pendant un certain temps, mais elle l'a abandonnée.

Une autre possibilité serait de créer une banque de textes législatifs qui contiendrait les réglementations fédérales modifiées par différentes entités fédérées et qui permettrait de visualiser, au moyen d'une sélection, la version applicable à une entité fédérée spécifique. Mais, ici aussi, cela demanderait un investissement en temps et en moyens.

Il n'est donc pas toujours évident de trouver une solution univoque. Cela étant, c'est un problème qui peut être débattu et faire l'objet d'une approche commune.

Il serait judicieux aussi de développer une meilleure coordination entre les banques de textes législatifs respectives de l'autorité fédérale et des entités fédérées.

(in de zogenaamde Juridat-databank) als een aantal deelstaten (Vlaamse Codex, Wallex, Gallilex) houden de regelgeving van de deelstaten bij. Zou een betere samenwerking en – wie weet – een overkoepelende wettendatabank geen goede zaak kunnen zijn ?

Er is ook het probleem van de toepassing van de gemeenschapsregelgeving in Brussel. Wanneer de Vlaamse en de Franse Gemeenschap (en eventueel de federale overheid of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, voor de bicommunautaire instellingen) verschillende benaderingen uitwerken voor hun regelgeving, is het voor de inwoners van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad niet altijd duidelijk op welke regelgeving ze een beroep kunnen doen. Op zijn minst zouden analoge aanknopingscriteria kunnen worden uitgewerkt.

Dat is nu niet steeds het geval.

Bijvoorbeeld, inzake antidopingbeleid kan de woonplaats van de sportbeoefenaar, de zetel van de club of de plaats van het sportevenement als criterium voor de ligging worden gebruikt. Verschillende criteria zijn mogelijk. In de praktijk stelt men vast dat de ene Gemeenschap voor een bepaald criterium kiest, terwijl de andere gemeenschap een ander criterium verkiest. Daardoor ontstaan er leemtes of wetgevingen die elkaar overlappen. Dat is jammer, omdat het criterium van de ligging per definitie geen thema is dat zo gevoelig ligt op politiek vlak dat de Gemeenschappen het niet eens zouden kunnen worden over een identieke keuze.

Er zouden voorstellen kunnen worden uitgewerkt over uniforme aanknopingscriteria.

En zo zijn er nog wel andere problemen. De commissie *ad hoc* die in het voorstel van resolutie in het vooruitzicht wordt gesteld, zal zeker niet kampen met een tekort aan onderwerpen.

5. Er zijn trouwens nog andere « transversale » problemen inzake regelgeving, die zich in gelijke mate voordoen voor de federale overheid en de deelstaten en die ook door een gezamenlijk of gecoördineerd optreden, waarvoor de Senaat het initiatief zou kunnen nemen, kunnen worden opgelost. Misschien kan worden overwogen om de commissie *ad hoc* ook over dergelijke thema's een voorstel te laten uitwerken.

Zo bestaat er nog steeds geen grondwettelijke regeling van de regelgevende bevoegdheid van

Ainsi, tant le SPF Justice (dans sa banque de données Juridat) que les entités fédérées (Codex flamand, Wallex, Gallilex) tiennent à jour la réglementation des entités fédérées. Ne serait-il pas souhaitable d'instaurer une meilleure collaboration et – pourquoi pas – de créer une banque faïtière de textes législatifs ?

Il y a aussi le problème de l'application de la réglementation communautaire à Bruxelles. Lorsque la Communauté flamande et la Communauté française (et, éventuellement, l'autorité fédérale ou la Commission communautaire commune, pour les institutions bicommunautaires) adoptent des approches différentes en termes de réglementation, il n'est pas toujours évident pour les habitants de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale de savoir quelle réglementation ils peuvent invoquer. Il faudrait à tout le moins que l'on puisse fixer des critères de rattachement analogues.

Ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

À titre d'exemple, en matière de politique antidopage, on peut utiliser comme critère de localisation le domicile du sportif, le siège du club, l'endroit où l'événement sportif se déroule. Plusieurs critères sont possibles. Or, en pratique, on constate qu'une Communauté opte pour un critère tandis que l'autre préfère un critère différent, ce qui mène à des lacunes ou à des législations qui se superposent. C'est regrettable, d'autant que le critère de localisation n'est pas par définition un thème si sensible sur le plan politique que les Communautés ne pourraient pas s'accorder sur un choix identique.

Des propositions pourraient être formulées en vue de l'introduction de critères de rattachement uniformes.

Et il y a encore d'autres problèmes. La commission *ad hoc* prévue dans la proposition de résolution aura assurément du pain sur la planche.

5. Par ailleurs, il existe aussi d'autres problèmes à caractère « transversal » en matière de réglementation auxquels l'autorité fédérale et les entités fédérées sont pareillement confrontées et qu'elles pourraient régler aussi par une approche commune ou coordonnée pour laquelle le Sénat pourrait prendre l'initiative. Peut-être pourrait-on envisager de laisser aussi à cette commission *ad hoc* le soin de formuler une proposition sur ces thèmes.

Ainsi, il n'existe toujours pas de réglementation constitutionnelle régissant la compétence réglementaire

overheidsinstellingen en regulatoren. Dat heeft tot gevolg dat men zowel bij de federale overheid als bij de deelstaten regelmatig in het duister tast over de vraag hoeveel regelgevende autonomie men kan verlenen aan dergelijke instanties, die geen rechtstreekse en soms zelfs helemaal geen politieke verantwoordelijkheid dragen.

Er bestaat ook nog steeds geen regeling inzake de bekendmaking van technische normen waarnaar wordt verwezen in regelgeving en die daardoor een bindend karakter krijgen. Volgens de Grondwet moeten die technische normen worden bekendgemaakt, maar in de praktijk gebeurt dat maar zelden. De beschikbaarheid, enkel in het Engels en eventueel in het Frans, op een buitenlandse website waar men de betrokken norm tegen betaling kan afladen, is immers niet voldoende om te gelden als bekendmaking volgens de Belgische grondwettelijke standaard. Ook dat is een probleem dat gelijkelijk geldt voor de federale overheid en de deelstaten en dat in onderling overleg zou kunnen worden aangepakt.

6. Er resten mij nog twee bedenkingen over de commissie *ad hoc* zoals die in het voorstel van resolutie in het vooruitzicht wordt gesteld.

Aangezien de meeste regelgeving, ook van wetgevende aard, door de regeringen wordt uitgewerkt en aangezien de zo-even geschetste harmonisatie- en coördinatieproblemen het best van in het prille begin worden aangepakt, lijkt het wenselijk om ook vertegenwoordigers van de verscheidene regeringen bij de commissie *ad hoc* te betrekken. Men denke bijvoorbeeld aan vertegenwoordigers van de verschillende kanselarijen.

De problemen die in het voorstel van resolutie worden aangekaart, vergen niet alleen voorbereidend studiewerk, gevolgd door een aantal voorstellen. Het harmonieus samengaan van federale regelgeving en deelstaatregelgeving vergt een permanente bewaking. Daarom zou het goed zijn als er naast de voorbereidende commissie *ad hoc* ook een permanent coördinatieorgaan wordt uitgewerkt. Waarom geen interministeriële en/of interparlementaire conferentie over regelgevingsbeleid? Een participatie van de universiteiten en van de Raad van State in een dergelijk permanent orgaan lijkt wel uitgesloten, aangezien zo'n orgaan zich ook met beleidsaspecten zal bezighouden. Dat neemt niet weg dat zo'n permanent overleg minstens even belangrijk is als het voorbereidend werk van een commissie *ad hoc*.

des institutions publiques et des régulateurs. Il arrive donc régulièrement que tant du côté de l'autorité fédérale que du côté des entités fédérées, on ne sache pas très bien quel degré d'autonomie réglementaire il est possible d'attribuer à de telles instances qui ne portent pas de responsabilité politique directe et même aucune responsabilité politique dans certains cas.

Une autre réglementation qui fait défaut est celle régissant la publication de normes techniques qui sont mentionnées dans des textes réglementaires et qui revêtent donc un caractère contraignant. Selon la Constitution, ces normes techniques doivent être publiées, mais elles ne le sont que rarement dans la pratique. Le fait qu'une norme soit disponible en téléchargement contre paiement, exclusivement en anglais et éventuellement en français, sur un site Internet étranger, ne peut être considéré comme suffisant pour valoir comme publication selon la norme constitutionnelle belge. Il s'agit ici aussi d'un problème qui se pose tant à l'autorité fédérale qu'aux entités fédérées et que ceux-ci pourraient s'employer à régler ensemble.

6. Deux autres réflexions peuvent être faites au sujet de la commission *ad hoc* prévue dans la proposition de résolution.

Étant donné que la majeure partie de la réglementation, y compris celle qui présente un caractère législatif, est élaborée par les gouvernements et qu'il est préférable de s'attaquer aux problèmes de coordination et d'harmonisation exposés ci-dessus dès leur apparition, il semble souhaitable d'impliquer aussi des représentants des différents gouvernements dans la commission *ad hoc*. On pense, par exemple, aux représentants des différentes chancelleries.

Les problèmes qui sont exposés dans la proposition de résolution n'exigent pas seulement un travail d'étude préparatoire, suivi de quelques propositions. La coexistence harmonieuse entre la réglementation fédérale et la réglementation des entités fédérées requiert un suivi permanent. C'est pourquoi il serait judicieux qu'à côté de la commission préparatoire *ad hoc*, on crée aussi un organe de coordination permanent. Il pourrait s'agir d'une conférence interministérielle et/ou interparlementaire sur la politique en matière de réglementation. La participation des universités et du Conseil d'État dans pareil organe permanent semble toutefois exclue, étant donné que cet organe traitera aussi de questions politiques. Il n'en reste pas moins que ce type de concertation permanente a autant d'importance que le travail préparatoire d'une commission *ad hoc*.

### 3. Uiteenzetting van mevrouw Florence Gravar, algemeen inspecteur, *service public de Wallonie*, Algemeen Secretariaat, departement Juridische Zaken

De kwaliteit van de regelgeving is essentieel voor een rechtsstaat. Het is dus heel positief dat dit onderwerp wordt besproken.

In eerste instantie merkt spreekster op dat de wens om een « goed begrijpbare en concrete » reglementering (zo geformuleerd in het voorstel van resolutie) na te streven, helemaal gerechtvaardigd is in onze huidige samenleving. Een dergelijke regelgeving is zonder twijfel een element waarmee iedereen kan deelnemen aan het publieke debat en inzicht kan krijgen in de samenleving waarin wij leven. Toch mag men hierbij niet vergeten dat een kwaliteitsvolle regelgeving ook zo geschreven moet worden dat de rechtszekerheid gewaarborgd is. Ze moet ook zo ruim mogelijk kunnen worden aangewend voor de situaties die ze wil regelen.

Spreekster geeft een stand van zaken over de situatie in het Waals Gewest en stelt vervolgens enkele elementen uit haar werk voor die als discussiepunten kunnen worden gebruikt.

In het Waals Gewest is de kwaliteit van de normatieve teksten een belangrijk element van het beleid geworden. Naar aanleiding van de OESO-aanbevelingen over de technieken om betere wetten te maken, heeft het Waals Gewest zich over deze kwestie gebogen en sinds 2011 organiseert de Waalse regering een interne controle inzake wetgeving en administratieve vereenvoudiging. Een cel binnen de overheidsdiensten van de Waalse regering voert die controle uit en beschikt, zoals in het parlement, over ambtenaren die in wetgeving zijn gespecialiseerd. Het ging om een proefproject voor een jaar, maar na dat jaar besloot de Waalse regering om het ingevoerde systeem te behouden, aangezien de conclusies uitermate positief waren.

In het begin van deze zittingsperiode ging de regering een stap verder. In het besluit betreffende de regeling van de werking van de regering, wordt bepaald dat, behalve in geval van naar behoren gemotiveerde hoogdringendheid, een punt alleen op de agenda kan worden geplaatst als het advies van « Legisa », opgesteld door de *direction du Support juridique du Secrétariat général*, erbij is gevoegd. Zo wordt elk ontwerp van decreet en elk ontwerp van regelgevend besluit door de dienst « Legisa » geanalyseerd vóór het door de Waalse regering wordt besproken.

### 3. Exposé de Mme Florence Gravar, inspectrice générale, *service public de Wallonie*, Secrétariat général, département des Affaires juridiques

La qualité de la réglementation est essentielle pour un État de droit. Il est dès lors très positif que le sujet fasse l'objet de débats.

Au préalable, l'oratrice fait remarquer que le souhait d'une réglementation « facile à comprendre et concrète » (formule utilisée dans la proposition de résolution) est tout à fait légitime dans la société actuelle. Une telle réglementation est sans conteste un élément qui permet à tout un chacun de participer au débat public et de comprendre la société dans laquelle il vit. Cependant, ce souhait ne doit pas faire passer au second plan le fait qu'une réglementation de qualité doit aussi être écrite de manière à garantir la sécurité juridique et doit tendre vers une utilisation la plus large possible des situations qu'elle entend régir.

L'oratrice va dresser un état des lieux de la situation en Région wallonne, et présenter ensuite quelques éléments de son travail qui permettront d'alimenter la réflexion.

En Région wallonne, la qualité des textes normatifs est devenue un élément important de la politique. Suite aux recommandations de l'OCDE sur les techniques visant à mieux légiférer, la Région wallonne a lancé une réflexion sur le sujet et depuis 2011, le gouvernement wallon organise un contrôle interne de légistique et de simplification administrative. Ce contrôle est réalisé par une cellule établie au sein de son administration qui dispose, à l'instar du Parlement, de fonctionnaires spécialisés en légistique. C'était une expérience pilote appelée à durer un an, mais à l'issue de cette année, le gouvernement wallon a décidé de maintenir le système mis en place, les conclusions étant largement positives.

Au début de la présente législature, le gouvernement a franchi un pas supplémentaire en mentionnant dans l'arrêté portant règlement du fonctionnement du gouvernement l'obligation, pour pouvoir inscrire un point à l'ordre du jour, sauf urgence dûment justifiée, de joindre l'avis « Legisa » réalisé par la direction du Support juridique du Secrétariat général. Ainsi, tout avant-projet de décret et tout projet d'arrêté réglementaire fait l'objet d'une analyse par le service « Legisa » avant d'être débattu par le gouvernement wallon.



Het advies wordt aangevraagd door een vertegenwoordiger van het kabinet dat het ontwerp wil indienen. Ook al is het advies niet bindend, het wordt in de praktijk ruimschoots gevolgd. Dat advies wordt voornamelijk verstrekt op basis van de beginselen van de wetgevings-techniek die door de Raad van State zijn opgesteld, maar ook op basis van werken over de rechtsleer zoals die van de heer Lambotte betreffende de wetgevingstechniek.

Sinds 2014 ging men nog een stap verder. De diensten verstrekken niet alleen wetgevingsadvies, maar maken ook een tekstversie die aangepast is aan de opmerkingen, waardoor de indiener van het ontwerp meteen over een tekst beschikt die hij probleemloos kan gebruiken.

Dat werk wordt uitgevoerd binnen tien werkdagen na de ontvangst van de vraag om advies. De dienst werkt via e-mail, zowel voor de aanvraag als voor het neerleggen van het advies. Bovendien is de analyse toegespitst op het redigeren van de tekst, met andere woorden spelling, grammatica, de logische zinsbouw en de overeenstemming met de gebruikelijke regels voor wetgevingstechniek.

Naast die formele procedure, staat de *Direction du support juridique* ten dienste van de algemene directies van de SPW (Waalse Overheidsdienst) om hen te begeleiden bij de opstelling van nieuwe teksten, zowel basisteksten als teksten die bestaande regels wijzigen.

In mei 2016 hebben de regering en de Waalse overheidsdiensten een bestuursovereenkomst getekend waarbij de werkzaamheden voor de komende jaren worden afgebakend. In die overeenkomst wordt aangegeven dat de harmonisering en vereenvoudiging van de Waalse decreten en regelgevende teksten één van de fundamentele doelstellingen van de Waalse regering is.

Bijgevolg zal het werk van de dienst « Legisa » zich verder ontwikkelen om een eenvoudige en geharmoniseerde wetgeving na te streven. De dienst zal ook proberen zo goed mogelijk andere controle-elementen in te vullen, zoals het onderzoeken van de rechtsgrond van de tekst, de bevoegdheid van de indiener, de interne en externe samenhang.

Spreekster snijdt het tweede deel van haar uiteenzetting aan, waarbij enkele elementen uit de Waalse ervaring worden aangereikt die eventueel het debat kunnen voeden.

Het is essentieel om met mechanismen te werken waarbij een externe blik op een tekst kan worden geworpen om de redactionele kwaliteit te optimaliseren.

L'avis est demandé par un représentant du cabinet qui souhaite déposer le projet. Même s'il n'est pas contraignant, il est en pratique largement suivi. Cet avis est principalement rendu sur la base des directives de technique législative publiées par le Conseil d'État, mais aussi sur la base d'ouvrages de doctrine tels que celui de M. Lambotte relatif aux techniques législatives.

Depuis 2014, un pas de plus a été posé puisque les services rendent non seulement un avis de légistique mais produisent aussi une version de texte adaptée aux remarques, ce qui permet à l'auteur du projet de bénéficier directement d'un texte qu'il peut utiliser aisément.

Ce travail est réalisé en dix jours ouvrables à dater de la réception de la demande d'avis. Le service travaille sur la base d'envoi par courriels, tant pour la demande que pour le dépôt de l'avis. En outre, l'analyse est centrée sur la rédaction du texte, c'est-à-dire l'orthographe, la grammaire, la logique des phrases utilisées, ainsi que la conformité avec les règles usuelles en matière de légistique formelle.

Au-delà de cette procédure formelle, la direction du Support juridique est à la disposition des directions générales du SPW pour les accompagner dans la rédaction de nouveaux textes, que ce soit des textes de base ou des textes modifiant des normes existantes.

En mai 2016, le gouvernement et l'administration wallonne ont signé un contrat d'administration balisant le travail pour les années à venir. Dans ce contrat, il est indiqué qu'un des objectifs fondamentaux du gouvernement wallon est l'harmonisation et la simplification des textes décrets et réglementaires wallons.

Dès lors, le travail du service « Legisa » va évoluer afin d'atteindre cet objectif de législation simple et harmonieuse. Il tentera également de couvrir au mieux d'autres éléments de contrôle tels que la vérification du fondement juridique du texte, la compétence de l'auteur, la cohérence interne et externe.

L'oratrice en vient à la seconde partie de son exposé qui vise à apporter quelques éléments issus de l'expérience wallonne et qui peuvent contribuer à alimenter le débat.

Il est essentiel d'avoir des mécanismes de regard extérieur pour optimiser la qualité rédactionnelle d'un texte. L'analyse consiste en une relecture attentive,



De analyse bestaat uit een aandachtige herlezing door een dienst die niet gespecialiseerd is in de betreffende materie, die niet doordrongen is van het concrete, dagelijkse beheer van de sector en die beroepsmatig nooit met de betreffende materie in aanraking zal komen.

Een jurist moet de tekst herlezen. Het is de bedoeling een toepasbare tekst te maken met zo weinig mogelijk dubbelzinnigheden. Het gaat om vorm- en inhoudelijke verbeteringen die gebaseerd zijn op logica. Het gaat uiteraard nooit om een opportuniteitstoetsing.

De herlezings door de dienst « Legisa » zijn relevant, ongeacht of het nu gaat om de uitoefening van bevoegdheden die door de laatste Staatshervorming of door vorige hervormingen zijn overgedragen. Een tekst kan een gebrek aan samenhang hebben en onduidelijkheden bevatten. De geanalyseerde gewestelijke tekst vult aan of brengt wijzigingen aan in de juridische context die al door het gewest werd georganiseerd of die overgeërfd werd van de Federale Staat. Het klopt dat verschillende reeds lang geregionaliseerde aangelegenheden nog steeds door federale wetten worden geregeld.

Wat de zesde Staatshervorming betreft, heeft het Waals Gewest al verschillende teksten gewijzigd. Zo is er bijvoorbeeld de wet op het dierenwelzijn, een bevoegdheid die het Waals Gewest consequent heeft toegepast.

Ongeacht de datum van de overdracht van de bevoegdheden, is het Waals Gewest zich ervan bewust dat het voor de invulling van zijn bevoegdheden op wetgevend vlak zelf verantwoordelijk is, met de hulp, uiteraard, van de Raad van State. Men moet opletten voor wetgevingsinflatie, aandacht hebben voor het aanwenden van de impliciete bevoegdheden als bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en voor de verduidelijking van situaties die ontstaan uit het verknippen van een regel als gevolg van de beperkte overdracht van de bevoegdheden.

Spreekster vestigt ook de aandacht op het ogenblik dat de wetgevende controle wordt uitgevoerd. De controle van « Legisa » begint vrij vroeg in het proces, namelijk vóór het thema wordt besproken in de regering. Rechtstreeks aan correcte ontwerpen werken, vormt een pluspunt, maar dat volstaat niet. De dienst « Legisa » blijft dus de indieners van de regels en de actoren die vervolgens in het proces optreden ondersteunen om de analyse bij te werken en een laatste controle uit te voeren op het einde van het proces, althans wat het werk van de uitvoerende macht betreft.

réalisée par un service qui n'est pas un spécialiste de la matière concernée, qui n'est pas plongé dans la gestion concrète, quotidienne, du secteur, et qui ne sera jamais concerné professionnellement par la matière.

La relecture doit être effectuée par un juriste. Le but est de disposer d'un texte applicable, avec le moins d'ambiguïtés possible. Ce sont des corrections de forme et de fond basées sur des éléments de logique. Il ne s'agit bien sûr jamais d'un contrôle d'opportunité.

Les relectures réalisées par le service « Legisa » sont pertinentes, qu'il s'agisse de l'exercice de compétences transférées par la dernière réforme de l'État ou par les réformes antérieures. Des incohérences et des imprécisions peuvent apparaître, que le texte régional analysé complète ou modifie un contexte juridique déjà organisé par la Région ou qu'il modifie ou complète un contexte juridique hérité du fédéral. Il est vrai que pour diverses matières régionalisées de longue date, des lois fédérales réglementent encore les matières.

En ce qui concerne la sixième réforme de l'État, la Région wallonne a déjà modifié plusieurs textes. Citons la loi sur le bien-être animal, compétence qui a été prise en charge de manière conséquente par la Région wallonne.

Quelle que soit la date du transfert de compétences, la Région wallonne est consciente du fait que la manière de concrétiser ses compétences sur le plan légistique relève de sa responsabilité, avec l'aide, bien entendu, du Conseil d'État. Il faut être attentif à l'inflation législative, à l'utilisation des pouvoirs implicites prévus par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 et à la clarification des situations issues des découpages d'une norme suite à des transferts limités de compétences.

L'intervenante attire aussi l'attention sur le moment du contrôle de légistique. Le contrôle « Legisa » arrive assez tôt dans le processus, soit avant que la thématique ne soit débattue au gouvernement. Travailler directement sur des projets corrects constitue un plus, mais cela ne suffit pas. Le service « Legisa » reste donc à la disposition des auteurs des normes et des acteurs intervenant ensuite dans le processus pour actualiser l'analyse et réaliser une dernière vérification en fin de parcours, du moins au niveau du travail du pouvoir exécutif.

Een kwaliteitsvolle regelgeving is een « gemakkelijk toegankelijke » regelgeving, maar dit moet nog onderscheiden worden van het wetgevende aspect. Die toegankelijkheid houdt meer in dan alleen de bekendmaking van kwalitatief hoogstaande wetteksten. Er is een officieuze, openbare, ondubbelzinnige coördinatie nodig. Het is ook belangrijk dat die coördinatie uitgaat van een basiseenheid, namelijk het gewest. De teksten coördineren voor alle gewesten en dit in één presentatie of internetsite gieten, leidt onvermijdelijk tot moeilijkheden en onbegrip.

Er bestaat een dienst voor de bekendmaking van de Waalse regelgeving, namelijk Walex. Hij is belast met het voorstellen van die tekstcoördinaties. Bij de herlezing door de dienst « Legisa » wordt nagegaan of de nieuwe tekst al dan niet wordt gewijzigd of al dan niet wordt aangepast op basis van de impliciete bevoegdheden. Door die herlezing kan Walex probleemloos zijn opdracht uitvoeren en een toegankelijke regelgeving nastreven. Een nauwe samenwerking tussen beide diensten wordt gewaarborgd, want door de coördinatie concreet uit te voeren, ziet men waar de moeilijkheden zitten en, in het ergste geval, de fouten die voortvloeien uit de goedkeuring van de regels.

Spreekster rondt af door te benadrukken dat de Raad van State uiteraard de hoofdrolspeler blijft inzake wetgeving. Het werk van de cel « Legisa » is hoofdzakelijk gebaseerd op de aanbevelingen van de Raad van State. De Raad van State waarborgt de eenvormigheid van de wetgevingsregels, wat wenselijk is als men klaarheid wil scheppen voor de burger, de ondernemingen en het verenigingsleven die op het Waalse grondgebied onderworpen zijn aan regels die door de verschillende overheden worden uitgevaardigd.

\*  
\* \*

#### 4. Gedachtewisseling

##### A. Vragen en standpunten van de leden

Mevrouw Franssen, hoofdindienster van het voorstel, wenst in de eerste plaats de sprekers te danken voor hun uiteenzettingen. Als wet- en decreetgever hebben de parlementsleden een aantal belangrijke partners bij de totstandbrenging van goede regelgeving. Daarbij loopt de Raad van State voorop. De aanwezigheid van de heer Kreins, eerste voorzitter van die instelling, verheugt haar dan ook ten zeerste.

Le fait qu'une réglementation de qualité soit une réglementation « aisément accessible » est à distinguer de l'aspect légistique. Cette accessibilité dépasse la simple publication de textes bruts de qualité. Il faut une coordination officieuse, publique, sans ambiguïté. L'important est aussi que cette coordination démarre d'une unité de base qui est la Région. En effet, réaliser des coordinations pour toutes les régions dans des présentations et des sites internet uniques aboutit à la création de difficulté et à de l'incompréhension.

Il existe un service de publication des normes wallonnes, appelé Walex. Il est chargé de présenter ces coordinations de textes. La relecture du service « Legisa » vérifie que le nouveau texte modifiant ou non, adopté ou non sur base de pouvoirs implicites, permettra sans difficulté à ce service de mener à bien sa mission et d'atteindre le but d'une réglementation accessible. Une collaboration étroite entre les deux services est assurée car c'est en réalisant concrètement la coordination que l'on voit apparaître les difficultés et, au pire, les erreurs issues de l'adoption de normes.

L'intervenante conclut en rappelant que le Conseil d'État reste évidemment l'acteur principal en matière de légistique. Le travail de la cellule « Legisa » s'appuie principalement sur ses recommandations. Le Conseil d'État assure une unicité de règles légistiques qui apparaît préférable dans un souci de clarté pour le citoyen, les entreprises, le secteur associatif, qui sont soumis sur le territoire wallon à des règles édictées par des pouvoirs différents.

\*  
\* \*

#### 4. Échange de vues

##### A. Questions et points de vue des membres

Mme Franssen, auteure principale de la proposition, tient tout d'abord à remercier les orateurs pour leurs exposés. En tant que législateur/législateur décréto, les parlementaires comptent un certain nombre de partenaires importants dans le cadre de l'élaboration d'une réglementation de qualité, à commencer par le Conseil d'État. L'intervenante se réjouit dès lors particulièrement de la présence de M. Kreins, premier président de cette institution.

1. *Draagwijdte van het voorstel.* Het voorstel van resolutie vloeit voort uit het streven om kwaliteitsvolle wetgeving tot stand te brengen. Dat is niet alleen belangrijk voor de rechtszekerheid. Goede wetgeving vormt ook een economische troef.

Het voorstel is ingegeven door het aanvoelen dat regelgeving coherent, consistent en adequaat moet zijn. Maar ook vanuit wetenschappelijke hoek klinkt de roep om een verbetering van de wetgevingskwaliteit. Zo verzorgt de heer Van Nieuwenhove een rubriek over wetgevingstechniek in het *Tijdschrift voor wetgeving*, waarin hij het onder meer heeft gehad over het « dubbel parkeren » van overlappende of dubbele wetgevende bepalingen.

Het voorstel van resolutie is juridisch-technisch van aard en heeft een bescheiden, niet-politiek opzet. Het vormt een eerste stap. Het beperkt zich tot het aanreiken van een methode om de federale en de deelstatelijke regelgeving op wetgevingstechnisch vlak uit te zuiveren. In de uiteenzettingen is de blik echter verruimd naar andere aspecten van het wetgevingsbeleid, wat niet de oorspronkelijke doelstelling was van het voorstel. Maar die extra informatie is nuttig. Het staat aan de commissie om te bepalen hoe ze dit verder in de bespreking meeneemt.

2. *Rol van de Senaat.* De zorg om een goede wetgeving is bij uitstek een transversale aangelegenheid. De heer Van Nieuwenhove heeft er in zijn uiteenzetting op gewezen dat de Senaat het best geplaatst is om deze problematiek te bespreken (zie nr. 5 van zijn uiteenzetting). Het is een aangelegenheid waarvoor alle normgevers verantwoordelijk zijn. Daarom zouden zij over de redactionele en wetgevingstechnische kwaliteit van hun wetgeving best onderling afspraken maken, inzonderheid met betrekking tot federale wetgeving waarvoor de deelstaten ingevolge de opeenvolgende staatshervormingen bevoegd zijn geworden en die ze bijgevolg kunnen wijzigen. In het verleden heeft het optreden van verschillende wetgevers al wetgevingstechnische problemen doen rijzen met bijvoorbeeld overlappende bepalingen of dubbele nummering.

3. *Belgisch Staatsblad.* De heer Kreins, eerste voorzitter van de Raad van State, heeft er in zijn uiteenzetting op gewezen dat de wetgevingstechnische problemen die het voorstel van resolutie wenst aan te pakken, slechts het topje van de ijsberg zijn. De door hem vermelde spectaculaire aangroei van het *Belgisch Staatsblad* noopt mevrouw Franssen tot het besluit dat het *Belgisch Staatsblad* aan morbide obesitas lijdt.

1. *Portée de la proposition.* La proposition de résolution résulte de la volonté d'élaborer des textes législatifs de qualité. Une législation de qualité n'est pas seulement importante pour la sécurité juridique ; elle constitue aussi un atout économique.

La proposition vise à répondre à la nécessité de disposer d'une réglementation cohérente, consistante et adéquate. Mais des voix s'élèvent aussi dans la sphère scientifique pour appeler à une amélioration de la qualité des textes législatifs. Par exemple, M. Van Nieuwenhove tient une rubrique consacrée à la technique législative dans la revue *Tijdschrift voor wetgeving*, dans laquelle il a déjà abordé entre autres la question des chevauchements ou des doublons dans les dispositions législatives.

La proposition de résolution est d'ordre technico-juridique et a une visée modeste et non politique. Elle constitue une première étape et se limite à proposer une méthode pour améliorer la réglementation fédérale et celle des entités fédérées sur le plan légistique. Les exposés ont toutefois élargi le débat à d'autres aspects de la politique législative, ce qui n'était pas l'objectif initial de la proposition. Les informations supplémentaires fournies sont néanmoins utiles. Il appartient à la commission de déterminer dans quelle mesure elle souhaite les intégrer dans la suite de la discussion.

2. *Rôle du Sénat.* Le souci d'une législation de qualité est une matière transversale par excellence. Dans son exposé, M. Van Nieuwenhove a souligné que le Sénat était l'instance la mieux placée pour examiner cette problématique (cf. n° 5 de son exposé). Il s'agit en l'espèce d'une matière qui relève de la responsabilité de tous les pouvoirs normatifs. Ceux-ci devraient dès lors idéalement se mettre d'accord sur la qualité rédactionnelle et légistique de leurs textes législatifs, en particulier en ce qui concerne la législation fédérale pour laquelle les entités fédérées sont désormais compétentes à la suite des réformes de l'État successives et à laquelle elles peuvent par conséquent apporter des modifications. Par le passé, l'intervention de différents législateurs a déjà occasionné des problèmes légistiques, tels que des dispositions qui se chevauchent ou des doublons dans la numérotation.

3. *Moniteur belge.* M. Kreins, premier président du Conseil d'État, a souligné dans son exposé que les problèmes légistiques auxquels la proposition de résolution entend remédier ne sont que le sommet de l'iceberg. L'accroissement spectaculaire, évoqué par M. Kreins, du nombre de pages du *Moniteur belge* amène Mme Franssen à la conclusion que le *Moniteur belge* souffre d'obésité morbide.

4. *Vragen.* Spreekster legt de eerste voorzitter dan ook de volgende vragen voor.

– Wordt de Raad van State dikwijls geconfronteerd met wetgevingstechnische fouten die het gevolg zijn van een onvoldoende zicht van de betrokken wet- en decreetgevers op de verschillende regelgevingen ?

– De Raad van State heeft een handleiding opgesteld met de « *Beginnselen van de wetgevingstechniek* », die een onmisbaar instrument vormt voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten. Hoe komt het dat de hiervoor vermelde fouten niet kunnen worden voorkomen ? Wordt de handleiding onvoldoende toegepast ?

– Is het raadzaam dat de onderscheiden wetgevers in onderling overleg afspraken maken zoals het voorstel van resolutie voorstelt ? Het zou een eerste stap zijn. De eerste voorzitter heeft in zijn uiteenzetting echter op een aantal onderliggende problemen gewezen die mee aan de basis liggen van de verminderde wetgevingskwaliteit. Zouden al die problemen ook in de resolutie moeten worden behandeld ?

Spreekster legt vervolgens de heer Van Nieuwenhove twee vragen voor.

– In een recent artikel in het *Tijdschrift voor wetgeving* heeft de heer Van Nieuwenhove gewezen op tal van « wetgevingstechnische ongevalletjes » (1). Heeft hij er enig idee van hoeveel keer die zich al hebben voorgedaan ?

– Welke extra maatregelen of *tools* zijn er nodig om dergelijke fouten zo veel mogelijk te vermijden ?

De heer Anciaux dankt de sprekers voor hun bijwijlen uiterst interessante uiteenzettingen.

Op grond van zijn nauwe betrokkenheid bij verschillende staatsvormingen wenst hij in de eerste plaats te beklemtonen dat bij de bespreking van wetgevingsteksten die uit politieke akkoorden zijn voortgevloeid, heel vaak wel degelijk rekening is gehouden met de uitgebreide adviezen van de Raad van State. Wanneer daar niet op is ingegaan, is dat omdat de Raad van State in zijn advies soms een andere doelstelling nastreefde dan de politieke keuze die aan de tekst ten grondslag lag.

De problematiek die het voorstel van resolutie wenst aan te pakken, betreft echter niet zozeer de institutionele wetgeving die naar aanleiding van de verschillende

4. *Questions.* L'intervenante pose dès lors les questions suivantes au premier président.

– Le Conseil d'État est-il souvent confronté à des erreurs légistiques résultant d'une vue insuffisante qu'auraient les législateurs et législateurs décrets concernés des différentes réglementations ?

– Le Conseil d'État a élaboré un guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires intitulé « *Principes de technique législative* », qui est un instrument incontournable en la matière. Comment se fait-il que les erreurs précitées ne puissent pas être évitées ? Le guide de rédaction est-il insuffisamment appliqué ?

– Serait-il judicieux que les différents législateurs prennent des accords en concertation comme le suggère la proposition de résolution ? Il s'agirait d'une première étape. Dans son exposé, le premier président a toutefois mis en lumière un certain nombre de problèmes sous-jacents qui sont en partie à l'origine d'un fléchissement de la qualité des textes législatifs. Tous ces problèmes devraient-ils également être traités dans la résolution ?

L'intervenante soumet ensuite deux questions à M. Van Nieuwenhove.

– Dans un article récent de la revue *Tijdschrift voor wetgeving*, M. Van Nieuwenhove a mis en lumière une série d'incidents légistiques (1). A-t-il une idée du nombre de fois où le problème évoqué s'est produit ?

– De quels outils ou mesures supplémentaires a-t-on besoin pour éviter au maximum de telles erreurs ?

M. Anciaux remercie les intervenants pour leurs exposés extrêmement intéressants à certains égards.

S'appuyant sur son expérience de différentes réformes de l'État auxquelles il a été étroitement associé, il souhaite avant tout souligner que, lors de la discussion de textes législatifs découlant d'accords politiques, les avis circonstanciés du Conseil d'État ont effectivement très souvent été pris en compte. Lorsqu'il n'en a pas été tenu compte, cela tient au fait que le Conseil d'État poursuivait parfois dans son avis un objectif divergent du choix politique à la base du texte.

La problématique à laquelle la proposition de résolution entend remédier ne concerne toutefois pas tant la législation institutionnelle adoptée dans le cadre des

(1) Van Nieuwenhove, J., « Wetgevingstechniek. Twee bepalingen met hetzelfde nummer », *TVW*, 2016/2, p. 146-147.

(1) Van Nieuwenhove, J., « Wetgevingstechniek. Twee bepalingen met hetzelfde nummer. », *TVW*, 2016/2, p. 146-147.



Staatshervormingen werd aangenomen (Grondwet, bijzondere en gewone wetten), als wel de gevolgen van de erdoor tot stand gebrachte bevoegdheidsoverdrachten.

De eerste voorzitter van de Raad van State is zo diplomatisch geweest om tot in het jaar 1934 af te dalen om ons een onbegrijpelijke tekst te serveren. De heer Anciaux geeft in alle eerlijkheid toe dat hij er vandaag ook nog in het *Belgisch Staatsblad* vindt en in het verleden soms mee heeft geschreven aan teksten die behoorlijk onduidelijk zijn. Maar dat is toe te schrijven aan het feit dat die teksten het resultaat waren van een politiek compromis.

Enkele voorbeelden, met stijgende complexiteit, mogen dat verduidelijken.

1. Wanneer sommige partijen voorstander zijn van de volledige overheveling van de gezondheidszorg naar de gemeenschappen en andere partijen die bevoegdheid federaal wensen te houden, zal de zoektocht naar een compromis er vaak toe leiden dat er gedeeltelijke bevoegdheidsoverdrachten worden goedgekeurd. De desbetreffende regelgeving zal dan niet altijd een toonbeeld zijn van behoorlijke wetgeving.

2. Het vorige voorbeeld betreft een bevoegdheids-overdracht tussen de Federale Staat en de deelstaten. Het wordt echter complexer wanneer het gaat om een combinatie van gemeenschaps- en gewestmateries. Denken we bijvoorbeeld aan het onderwijs, waar er tussen instellingen die onder de Vlaamse Gemeenschap vallen, verschillen kunnen bestaan naargelang ze zich in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bevinden. Een ander voorbeeld betreft de combinatie van tewerkstellingsmaatregelen – een gewestelijke materie – met de gemeenschapsbevoegdheden inzake woonzorgcentra, waarbij er bovendien niet alleen concurrentie bestaat tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, maar ook nog eens met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De institutionele wetgeving kan in dat verband tot erg verrassende situaties leiden. Een laatste voorbeeld betreft de gezinsbijslagen waar sommige beslissingen van de Vlaamse regering worden geblokkeerd, niet omdat zij haar bevoegdheid zou hebben overschreden, maar omdat de gemeenschappen eerst een samenwerkingsakkoord moeten sluiten over bepaalde aspecten van die bevoegdheid. Men zou de moed moeten opbrengen om de heilige koe van de gewesten eens onder de loep te nemen om na te gaan of inzonderheid het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest er institutioneel wel toe uitgerust is om zijn internationale, federale en hoofdstedelijke rol naar behoren te vervullen.

différentes réformes de l'État (Constitution, lois spéciales et lois ordinaires) que les conséquences des transferts de compétences survenus à la suite de ces réformes.

Le premier président du Conseil d'État a eu le tact de remonter jusqu'à l'année 1934 pour nous donner un exemple de texte incompréhensible. M. Anciaux reconnaît en toute honnêteté qu'il voit encore à l'heure actuelle des textes du même acabit dans le *Moniteur belge* et que, par le passé, il a parfois co-rédigé des textes qui manquent singulièrement de clarté. Mais la raison en est que ces textes étaient le fruit d'un compromis politique.

Quelques exemples, d'une complexité croissante, illustreront ces propos.

1. Si certains partis sont favorables au transfert intégral des soins de santé aux Communautés tandis que d'autres souhaitent qu'ils restent une compétence fédérale, la recherche d'un compromis conduira souvent à l'adoption de transferts partiels de compétences. Dans ce cas, la réglementation concernée ne sera pas toujours un modèle de bonne législation.

2. L'exemple précédent concerne un transfert de compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées. La situation se complexifie toutefois lorsqu'il s'agit d'une combinaison de matières communautaires et régionales. Citons l'exemple de l'enseignement, où il existe parfois des différences entre établissements relevant de la Communauté flamande, selon qu'ils sont situés dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Un autre exemple concerne la combinaison de mesures en faveur de l'emploi – une matière régionale – avec les compétences communautaires relatives aux centres résidentiels de soins. Dans ce cas, il y a une concurrence non seulement entre la Communauté flamande et la Communauté française, mais aussi, de surcroît, avec la Commission communautaire commune. La législation institutionnelle peut produire à cet égard des situations très surprenantes. Un dernier exemple concerne le domaine des allocations familiales dans lequel certaines décisions du gouvernement flamand sont bloquées, non parce que celui-ci aurait excédé ses compétences mais parce que les Communautés doivent conclure au préalable un accord de coopération sur certains aspects de cette compétence. Il faudrait avoir le courage de soumettre un jour à un examen approfondi la vache sacrée des Régions afin de vérifier si la Région de Bruxelles-Capitale en particulier est équipée sur le plan institutionnel pour remplir correctement son rôle international, fédéral et de capitale.



De hiervoor geschetste combinatiekwes­tie komt niet aan bod in het voorstel van resolutie dat is toegespitst op de problematiek van wijzigingen van vroeger federale regelgeving door de deelstaten.

Gelet op het voorgaande betoont de heer Anciaux zich een groot voorstander van de voorgestelde coördinatie­commissie. Die commissie mag echter geen politieke keuzes maken. Daarom zou een Senaat met enig gewicht hierin een zinvolle rol kunnen spelen. In de commissie *ad hoc* moeten de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten overleg plegen. Die instantie moet een juridische entiteit zijn die ernstige adviezen verleent waaraan de politiek gevolg geeft. Dat laatste kan een probleem zijn. Zoals reeds aangehaald, formuleert de Raad van State soms terechte opmerkingen waarop de wetgever niet ingaat omdat ze zijns inziens niet neutraal zijn en ingaan tegen de politieke standpuntbepaling die aan de tekst ten grondslag ligt.

Tot slot wenst spreker nadere uitleg over het door de heer Van Nieuwenhove geschetste lokalisatie­probleem bij dopingcontroles, welke een gemeenschapsbevoegd­heid zijn. Deze kwestie dateert reeds van vóór de zesde Staatshervorming. Volgens de heer Anciaux kan het probleem maar worden opgelost door alleszins voor Brussel een verplicht samenwerkingsakkoord te sluiten zodat de gemeenschappen er hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. Spreker wenst te weten of dit probleem te wijten is aan een gebrek aan coördinatie. Per slot van rekening is er altijd wel een overheid bevoegd. Inzake dopingbestrijding kan de Vlaamse Gemeenschap haar bevoegdheid alleen maar afdwingen indien het om sportactiviteiten gaat waar alleen maar Vlamingen aan deelnemen, zelfs in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Indien die activiteiten in Brussel echter niet als unicommunautair kunnen worden gekwalificeerd, dan is voor de praktische organisatie van dopingcontroles een samenwerkingsakkoord vereist.

Heeft de heer Van Nieuwenhove weet van andere gevallen waar zich een lokalisatie­probleem voordoet? De heer Anciaux is van oordeel dat er toch altijd een aanknopingspunt is, zoals de woonplaats of de plaats van tewerkstelling.

Mevrouw De Ridder dankt op haar beurt de drie experts voor hun uiteenzettingen waarin ze alle drie gewezen hebben op het belang van goede, transparante, coherente, consistente en leesbare regelgeving. Met zijn uitspraak dat « (...) *partiële bevoegdheids­overdrachten eigenlijk zoveel mogelijk zouden moeten*

La question précitée d'une combinaison des compé­ten­ces n'est pas abordée dans la proposition de réso­lution, qui est axée sur la modification par les entités fédérées d'une réglementation fédérale existante.

Au vu de ce qui précède, M. Anciaux souligne être un fervent partisan de la commission de coordination proposée. Celle-ci ne peut cependant pas poser des choix politiques. Un Sénat doté d'un certain poids pourrait dès lors jouer un rôle utile à cet égard. Une concertation doit avoir lieu au sein de la commission *ad hoc* entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. Cette instance doit être une entité juridique qui émet des avis mûrement réfléchis auxquels le politique donne suite. Ce dernier aspect risque de poser problème. Comme souligné plus haut, il arrive que le Conseil d'État formule des obser­vations pertinentes auxquelles le législateur ne donne pas suite parce qu'il estime qu'elles ne sont pas neutres et vont à l'encontre de la prise de position politique à la base du texte.

Enfin, l'intervenant aimerait obtenir de plus amples explications sur le problème de localisation évoqué par M. Van Nieuwenhove dans le cadre des contrôles antidopage, qui sont une compétence communautaire. Il s'agit d'une problématique antérieure à la sixième réforme de l'État. Selon M. Anciaux, on ne peut résoudre le problème sans conclure un accord de coopération obligatoire pour Bruxelles à tout le moins, afin de faire en sorte que les Communautés puissent y exercer leurs compétences. L'intervenant aimerait savoir si ce problème est dû à un manque de coordination. En fin de compte, il y a toujours bien une autorité compétente. En matière de lutte antidopage, la Communauté flamande ne peut exercer sa compétence de manière contraignante que dans le cadre d'activités sportives auxquelles seuls des Flamands participent, y compris dans la Région de Bruxelles-Capitale. Mais si ces activités organisées à Bruxelles ne peuvent pas être considérées comme uni­communautaires, un accord de coopération est requis pour l'organisation pratique des contrôles antidopage.

M. Van Nieuwenhove a-t-il connaissance d'autres cas où un problème de localisation se pose? M. Anciaux estime qu'il y a quand même toujours un critère de rattachement, tel que le domicile ou le lieu de travail.

Mme De Ridder remercie à son tour les trois experts pour leurs exposés, qui ont tous mis en lumière l'impor­tance d'une réglementation de qualité, transparente, cohérente, consistante et intelligible. L'intervenante note que par ses propos selon lesquels « *il faudrait [...] éviter autant que possible [les] transferts partiels de*

worden vermeden », heeft de heer Van Nieuwenhove volgens spreekster impliciet aangegeven dat de zesde Staatshervorming vanuit wetgevingstechnisch oogpunt niet bevorderlijk is geweest voor de wetgevingskwaliteit.

Het voorstel van resolutie lijkt weliswaar een nobel doel na te streven, maar roept vanuit de N-VA-fractie toch een dubbel bezwaar op.

*1. Rol van de Senaat.* De Senaat lijkt niet het geëigende forum te zijn voor een debat over wetgevingskwaliteit, juist omdat de zesde Staatshervorming deze Assemblee voor een groot deel van haar wetgevingsbevoegdheid heeft ontdaan en zij op dat vlak slechts een restbevoegdheid heeft behouden. Het is trouwens een teken aan de wand dat de bevoegde Kamercommissie zopas unaniem een wetsvoorstel heeft aangenomen waardoor de Senaat niet langer betrokken zal zijn bij het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie (1). Gelet op het voorgaande lijkt het niet opportuun dat bij wege van resolutie in de Senaat een vehikel zoals een commissie *ad hoc* zou worden opgericht met het oog op de optimalisatie van de redactionele en wetgevingstechnische kwaliteit van de wetgeving.

*2. Noodzakelijkheid.* Ten gronde rijst de vraag of de oprichting van een commissie *ad hoc* wel noodzakelijk is. Wetgevende assemblees zoals de Kamer van volksvertegenwoordigers en de gemeenschaps- en gewestParlementen worden in hun wetgevende opdracht bijgestaan door de Raad van State die hen van gewaardeerde adviezen voorziet. Die assemblees beslissen uiteindelijk zelf of en in welke mate ze met die adviezen rekening houden. Voorts wordt bij de redactie van wetkrachtige normen rekening gehouden met de handleiding voor wetgevingstechniek van de Raad van State. Op Vlaams niveau zijn er ook tal van maatregelen genomen om de wetgevingskwaliteit te waarborgen, zoals het algemeen kader voor betere regelgeving, de gids « *Kenmerken van goede regelgeving* », de oprichting van het Kenniscentrum Wetsmatiging, de invoering van de reguleringssimpactanalyse (RIA), de regelgevingsagenda's en de tweede lezing. De zesde Staatshervorming is in de ogen van de N-VA, zowel inhoudelijk als wetgevingstechnisch, een erbarmelijk werkstuk. Ze heeft immers voor een enorme bevoegdheidsversnippering gezorgd. Nu komen vertellen dat deze hervorming bij nader inzien tot grote problemen leidt die slechts kunnen worden opgelost door de oprichting van een commissie *ad hoc* in de Senaat, is dan ook niet opportuun. Het is

*compétences* », M. Van Nieuwenhove a implicitement indiqué que la sixième réforme de l'État n'a, d'un point de vue légistique, pas servi la qualité de la législation.

La proposition de résolution semble certes poursuivre un noble objectif, mais elle appelle, selon le groupe N-VA, une double objection.

*1. Rôle du Sénat.* Le Sénat ne semble pas être le forum adéquat pour un débat sur la qualité de la législation puisque la sixième réforme de l'État a privé cette Assemblée d'une grande partie de ses compétences législatives, ne lui laissant à cet égard qu'une compétence résiduelle. Le fait que la commission compétente de la Chambre vienne juste d'adopter à l'unanimité une proposition de loi écartant le Sénat du Comité Parlementaire chargé du suivi législatif est d'ailleurs de mauvais augure (1). Dans ce contexte, il ne paraît pas opportuun qu'une résolution du Sénat crée un organe tel qu'une commission *ad hoc* en vue d'optimiser la qualité rédactionnelle et légistique de la législation.

*2. Nécessité.* Sur le fond se pose la question de la nécessité de créer une commission *ad hoc*. Les assemblées Parlementaires, comme la Chambre des représentants et les Parlements des Communautés et Régions, sont assistées dans leur mission législative par le Conseil d'État qui leur prodigue de précieux conseils. Ces assemblées décident en fin de compte si et dans quelle mesure il y a lieu de tenir compte de ces avis. Pour la rédaction de normes ayant force de loi, elles s'appuient en outre sur le guide de technique législative publié par le Conseil d'État. Au niveau flamand, de nombreuses mesures ont également été prises pour garantir la qualité légistique, comme le cadre général pour une meilleure législation, le guide intitulé « *Kenmerken van goede regelgeving* » (caractéristiques d'une réglementation de qualité), la création du *Kenniscentrum Wetsmatiging* (centre d'expertise chargé de limiter et de simplifier la législation), l'introduction d'une analyse d'incidence de la réglementation, les agendas législatifs, à savoir les listes des nouvelles réglementations ou adaptations législatives prévues, et la seconde lecture. Pour la N-VA, la sixième réforme de l'État est un désastre, tant sur le fond que sur le plan légistique. Elle a en effet causé un éparpillement considérable des compétences. Il est dès lors déplacé de dire aujourd'hui qu'à la réflexion, cette réforme génère

(1) Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie met betrekking tot de samenstelling en de werking van het Parlementair Comité (stukken Kamer, nrs. 54-1537/1-5).

(1) Proposition de loi modifiant la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité Parlementaire chargé du suivi législatif en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du Comité Parlementaire (doc. Chambre, n° 54-1537/1-5).

ongetwijfeld zo dat er beterschap mogelijk is. Maar die kan slechts worden bereikt door in homogene bevoegdheidspakketten te voorzien.

Mevrouw De Ridder wenst van de drie genodigden te weten in welke mate de commissie *ad hoc* die samengesteld zou worden uit « *vertegenwoordigers van de verschillende Parlementen van het land, deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende Parlementen, de Raad van State en de rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten* » en eventueel zelfs uit vertegenwoordigers van de verschillende regeringen, een nuttig werkinstrument kan zijn, naast het reeds bestaande instrumentarium waarover de Parlementen beschikken zoals de Raad van State.

De heer Mahoux stelt vast dat het moeilijk is om een discussie op te starten als men de eigen instelling moet verdedigen. Het verdedigen van de instelling heeft echter niets te maken met het verdedigen van wat men er als individu kan doen, maar wel met een opvatting over de Staat. Dit zijn fundamentele kwesties.

Het laten afbrokkelen van de rechtsstaat op nationaal en internationaal vlak, het in twijfel trekken van de rol van de grondwettelijke hoven op internationaal niveau, bijvoorbeeld, mogen niet onder de mat geveegd worden.

Zeggen dat homogene bevoegdheden moeten worden verwezenlijkt door alle bevoegdheden naar de deelstaten van dit land over te hevelen, zal weliswaar leiden tot het volledig verdwijnen van incoherenties, maar dreigt ook de Staat te doen verdwijnen.

Spreeker verbaast zich erover dat de deelstaten zouden kunnen raken aan federale bevoegdheden. Zij zouden de tekst ervan niet wijzigen, maar het resultaat is hetzelfde. Men raakt aan iets dat met de evenwichten te maken heeft en, in rechtstermen, aan wat al dan niet realiseerbaar is op basis van de adviezen van de Raad van State, die trouwens niet altijd worden gevolgd.

Het gaat er niet om dat er geen verschillen mogen zijn in de toepassing van wetten ten gevolge van teksten die de deelstaatparlementen goedkeuren. Het is de vraag wie zal beslissen wat van toepassing is en wat niet. Hoe regelt men het probleem van federale wetteksten die gewijzigd worden door de deelstaten ?

Spreeker verheugt zich over het feit dat het Waals Gewest een systeem van wetgevingstechnische evaluatie

de grosses difficultés qui ne peuvent être résolues que par la création d'une commission *ad hoc* au Sénat. Il est incontestable que des améliorations sont possibles. Mais c'est seulement en organisant des ensembles homogènes de compétences qu'on les obtiendra.

Mme De Ridder demande aux trois experts invités dans quelle mesure la commission *ad hoc*, qui serait composée de « *représentants des différents Parlements du pays ainsi que d'experts des services législatifs de ces Parlements, du Conseil d'État et des facultés de droit des universités belges* », voire de représentants des différents gouvernements, peut être un instrument utile, s'ajoutant aux outils déjà à la disposition des Parlements, tel le Conseil d'État.

M. Mahoux constate qu'il est difficile de commencer une réflexion si on doit défendre sa propre institution. Néanmoins, la défense de l'institution n'est pas liée à la défense d'un travail qu'on peut y faire sur le plan individuel, mais plutôt à une conception de l'État. Ce sont des problèmes fondamentaux.

Le délitement par rapport à l'État de droit sur le plan national et international, la remise en cause du rôle des cours constitutionnelles au niveau international, par exemple, ne doivent pas être passés sous silence.

Considérer que les compétences homogènes doivent fonctionner en raison du transfert de la totalité des compétences dans les entités qui constituent le pays aboutira certes à la disparition totale des incohérences mais cela risque aussi d'aboutir à la disparition de l'État.

Le membre se dit frappé par le fait que les entités fédérées pourraient toucher à des législations fédérales. Elles ne les modifieraient pas dans le texte mais le résultat est identique. On touche à quelque chose qui relève des équilibres et, en termes de droit, de ce qui est réalisable ou non en fonction des avis du Conseil d'État qui ne sont d'ailleurs pas toujours suivis.

Il ne s'agit pas de dire qu'il ne peut pas y avoir de différences dans l'application des lois à la suite de ce qui est voté dans les Parlements des entités fédérées. La question est de savoir qui va décider ce qui est applicable et ce qui ne l'est pas. Comment règle-t-on le problème des textes normatifs fédéraux modifiés par des entités fédérées ?

Le membre se réjouit de la mise en place au niveau de la Région wallonne d'un système d'évaluation de la

heeft ingesteld, maar dit systeem biedt geen antwoord op het voormelde probleem.

Er bestaat weliswaar een procedure voor belangenconflicten, maar dit gebeurt achteraf. Is het mogelijk om in een vroeg stadium tussen te komen ?

De commissie Wetsevaluatie is begonnen met de incoherenties te verzamelen waarop gewezen wordt in arresten van het Hof van Cassatie, het Grondwettelijk Hof, enz. Hoe kan men zo efficiënt mogelijk rekening houden met de opmerkingen inzake de wetgevingstechnische kwaliteit of de samenhang van teksten ?

Ten slotte merkt de senator op dat de wetgever nauwkeurige teksten tracht op te stellen, maar dat de magistraten hun deel van de evaluatiebevoegdheid opeisen. Het is niet gemakkelijk om tot een evenwicht te komen.

De heer Vanlouwe dankt de drie experts eveneens voor hun commentaar. Hij wenst hen de volgende vragen voor te leggen.

1. *Politisering.* Aangezien zowel politici als ambtenaren deel zullen uitmaken van de commissie *ad hoc*, rijst de vraag of dat niet zal leiden tot een politisering van de betrokken ambtenaren. De heer Van Nieuwenhove heeft in dat verband gesuggereerd dat « *het (...) goed zou zijn als er naast de voorbereidende commissie ad hoc ook een permanent coördinatieorgaan wordt uitgewerkt* » dat « *zich ook met beleidsaspecten zal bezighouden* » (zie nr. 6 van zijn uiteenzetting). Houdt dat niet het gevaar in van een gepolitiseerd orgaan waarin de ambtenaren zich op de vlakte zullen moeten houden wanneer hun om advies wordt gevraagd ? Zal de commissie *ad hoc* een politiek orgaan zijn of een adviesorgaan ? De vraag rijst waar de bevoegdheid van een dergelijke commissie zal eindigen wanneer zij ook een beleidsopdracht krijgt en dus politiek zal bedrijven. Volgens de heer Vanlouwe zullen niet alleen de Raad van State, maar ook academici een bepaalde terughoudendheid aan de dag leggen wanneer hun gevraagd wordt een advies te verstrekken over voorstellen die de grens van het juridisch-technische overstijgen en veeleer beleidsmatig zijn.

2. *Betrokkenheid van vertegenwoordigers van de federale regering en de deelstaatregeringen.* Er is gesuggereerd om ook vertegenwoordigers van de federale regering en de deelstaatregeringen bij de werkzaamheden van de commissie *ad hoc* te betrekken. De heer Vanlouwe trekt in dat verband een parallel met de periode van de bijzondere machtenwetten in de jaren 1980. Het was in die jaren van economische crisis natuurlijk gemakkelijker voor het Parlement om zijn

qualité légistique des textes mais ce système n'apporte pas de réponse à la question soulevée.

Il existe certes la procédure de conflits d'intérêts mais celle-ci a lieu en aval. Est-il possible d'intervenir en amont ?

La commission d'évaluation des lois a commencé à travailler en rassemblant les incohérences soulignées par les arrêts de la Cour de cassation, la Cour constitutionnelle, etc. Comment prendre en compte de la manière la plus efficace possible les remarques formulées au sujet de la qualité légistique ou de la cohérence des textes ?

Enfin, le sénateur fait remarquer que le législateur essaie d'adopter des textes précis mais que les magistrats revendiquent leur part de pouvoir d'évaluation. Il n'est pas évident d'arriver au point d'équilibre.

M. Vanlouwe remercie également les trois experts pour leurs commentaires. Il souhaite leur soumettre les questions suivantes.

1. *Politisisation.* Comme la commission *ad hoc* sera composée à la fois de politiques et de fonctionnaires, on peut se demander si cela ne risque pas d'entraîner une politisation des fonctionnaires en question. M. Van Nieuwenhove a déclaré à ce sujet qu' « *il serait judicieux qu'à côté de la commission préparatoire ad hoc, on crée aussi un organe de coordination permanent* », qui « *traitera aussi de questions politiques* » (voir point 6 de son exposé). Ne risque-t-on pas de créer un organe politisé où les fonctionnaires appelés à donner leur avis seront contraints de ne pas s'engager ? La commission *ad hoc* sera-t-elle un organe politique ou un organe consultatif ? On se demande où s'arrêtera la compétence d'une telle commission si une mission politique lui est confiée et si elle fait donc de la politique. Selon M. Vanlouwe, lorsqu'ils seront invités à donner leur avis sur des propositions qui sortent du cadre légistique pour revêtir un caractère plutôt politique, le Conseil d'État ne sera pas le seul à se montrer réticent, les universitaires le seront aussi.

2. *Implication de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités fédérées.* Il est suggéré d'associer également des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités fédérées aux travaux de la commission *ad hoc*. M. Vanlouwe dresse un parallèle avec la période des lois de pouvoirs spéciaux dans les années 80. Dans ces années de crise économique, il était bien sûr plus facile au Parlement de céder au gouvernement sa compétence législative.



wetgevende bevoegdheid aan de regering af te staan. Spreker weet niet of de wetgevingstechnische kwaliteit van de volmachtbesluiten toen beter was. Maar als er een commissie wordt ingesteld waarin Parlementsleden, vertegenwoordigers van de uitvoerende macht, de Raad van State, academici en ambtenaren zitting hebben, rijst de vraag op welke manier dat orgaan een coherent beleid zal kunnen ontwikkelen dat aan de eisen van de wetgevingstechniek voldoet. Holt het Parlement hiermee niet zijn eigen macht uit? Parlementsleden zijn gekozen op grond van een programma. Er is een regering gevormd met een regeerprogramma. Wat kan dan nog de toegevoegde waarde zijn van een commissie *ad hoc* met een adviserende rol en een zo diverse samenstelling?

3. *Complexiteit*. De heer Van Nieuwenhove heeft terecht gewezen op de complexiteit van onze institutionele regelgeving, zeker wat Brussel betreft. De gemeenschappen oefenen in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest bepaalde bevoegdheden uit. Inzake onderwijs loopt dat goed. De Brusselaar kiest of hij zijn kind naar een Nederlandstalige of een Franstalige school stuurt. De regelgeving met betrekking tot het onderwijs wordt niet bepaald door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement of de Vlaamse of de Franse Gemeenschapscommissie, maar door respectievelijk het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap. Wanneer de bevoegdheden klaar en duidelijk zijn afgelijnd zoals inzake onderwijs, cultuur en welzijn, doen er zich geen problemen voor. Die rijzen er wel in domeinen waar de bevoegdheidsafbakening minder transparant is. Bijvoorbeeld, wanneer bevoegdheden zijn overgedragen naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of naar de gemeenschappen met daarop dan weer uitzonderingen.

De heer Vanlouwe herinnert in dat verband aan de discussie over de toepassing van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel, waar een systeem van vrijwillige toetreding werd ingevoerd. Die regeling werd aangevochten voor het Grondwettelijk Hof. Het Hof heeft geoordeeld dat de Vlaamse Gemeenschap met de invoering van de zorgverzekering, zeker op haar eigen grondgebied, de bevoegdheidsverdelende regels heeft gerespecteerd. Het Hof heeft wel opgemerkt dat het misschien raadzaam zou zijn indien ook de Franse Gemeenschap een gelijkaardig initiatief zou nemen. Dat is nu blijkbaar in voorbereiding. Een ander voorbeeld betreft de verplichte inburgering die sinds 2004 in Vlaanderen bestaat. Nu zou ook de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie samen met de Vlaamse en de Franse Gemeenschap een gelijkaardige regeling uitwerken voor Brussel. Indien de inburgering een gewestbevoegdheid zou zijn, zou er in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest geen verplichte

L'intervenant ignore si la qualité légistique des arrêtés de pouvoirs spéciaux était meilleure à l'époque. Mais, si l'on met en place une commission composée de Parlementaires, de représentants du pouvoir exécutif, de membres du Conseil d'État, d'universitaires et de fonctionnaires, on peut se demander de quelle manière cet organe pourra développer une politique cohérente répondant aux exigences légistiques. Le Parlement n'affaiblit-il pas ainsi son propre pouvoir? Les Parlementaires ont été élus sur la base d'un programme. Un gouvernement a été formé autour d'un programme de gouvernement. Quelle peut donc être la valeur ajoutée d'une commission *ad hoc* ayant un rôle d'avis et une composition tellement hétérogène?

3. *Complexité*. M. Van Nieuwenhove a souligné à juste titre la complexité de notre réglementation institutionnelle, surtout pour ce qui concerne Bruxelles. Les Communautés exercent certaines compétences dans la Région de Bruxelles-Capitale. Pour l'enseignement, cela se passe bien. Le Bruxellois choisit d'inscrire son enfant dans une école néerlandophone ou dans une école francophone. La réglementation relative à l'enseignement n'est pas élaborée par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par la Commission communautaire flamande ou française; elle l'est respectivement par le Parlement flamand et par le Parlement de la Communauté française. Lorsque les compétences sont clairement définies et délimitées, comme en matière d'enseignement, de culture et de bien-être, il n'y a pas de problèmes. Ceux-ci se posent dans les domaines où la délimitation des compétences est moins transparente. Par exemple, lorsque des compétences sont transférées à la Commission communautaire commune ou aux Communautés en étant en outre assorties d'exceptions.

M. Vanlouwe rappelle à cet égard la discussion à laquelle a donné lieu l'application de l'assurance flamande « soins » à Bruxelles, où un système d'affiliation volontaire a été introduit. Ces dispositions ont été attaquées devant la Cour constitutionnelle. La Cour a considéré qu'en instaurant l'assurance « soins », *a fortiori* sur son propre territoire, la Communauté flamande avait respecté les règles de répartition des compétences. La Cour a certes observé qu'il serait peut-être opportun que la Communauté française prenne elle aussi une initiative similaire. Celle-ci est apparemment en préparation. Un autre exemple est celui de l'intégration civique obligatoire qui existe en Flandre depuis 2004. La Commission communautaire commune serait également en train d'élaborer un système semblable pour Bruxelles avec la Communauté flamande et la Communauté française. Si l'intégration civique était une compétence régionale, il n'existerait pas d'intégration civique obligatoire dans



inburgering bestaan. Nu bestaat er enkel een vrijwillige. De heer Van Nieuwenhove heeft de idee geopperd om aanknopingscriteria in te voeren om de toepassing van een dergelijke regeling in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest mogelijk te maken. De heer Vanlouwe blijft echter bij zijn standpunt dat er geen problemen rijzen bij een duidelijke bevoegdheidsafbakening. Maar telkens de bevoegdheidsverdeling onduidelijk is of bevoegdheden worden toegewezen aan de gemeenschapscommissies, duiken er moeilijkheden op. Volgens de heer Vanlouwe kan enkel een nieuwe Staatshervorming duidelijk maken wie waarvoor in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is, zonder dat er samenwerkingsakkoorden hoeven te worden gesloten.

De kernvraag is of de voorgestelde commissie *ad hoc* of een permanent orgaan een meerwaarde kunnen bieden. Zou het niet raadzamer zijn om het bestaande instrumentarium te verbeteren en bij te sturen, zonder dat een nieuwe instantie hoeft te worden gecreëerd die een « praatbarak » wordt waar mogelijk niet de juiste beslissingen worden genomen.

Mevrouw Barzin dankt de eerste voorzitter van de Raad van State voor zijn tact in het kiezen van een besluit dat oud genoeg is om niemand te kwetsen en dat aantoonde dat de wetgevingstechnische kwaliteit van de teksten al lang een probleem is. De adviezen van de Raad van State zijn heel belangrijk. Wat de heer Kreins zei over de termijnen waarin deze adviezen moeten worden uitgebracht, en over de evolutie van het personeelsbestand en het aantal gevraagde adviezen, toont aan dat de Raad van State niet altijd bij machte is om adviezen uit te brengen die verder gaan dan de drie verplichte onderzoekspunten.

Het voorstel van resolutie wil onder meer overlappen, zinloos geworden artikelen of tegenstrijdigheden voorkomen.

Wat denken de sprekers over het voorstel van de heer Van Nieuwenhove om de *ad-hoc*-commissie die het voorstel van resolutie wil oprichten, uit te breiden tot vertegenwoordigers van de regeringen? Wat denken zij over een permanente *monitoring*?

Wat denken de experts over de werkzaamheden van het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie?

Mevrouw de Bethune schaart zich achter de verklaringen van mevrouw Franssen die ze uitdrukkelijk bedankt voor haar initiatief. Het voorstel van resolutie is ingediend met de bedoeling een constructief debat te openen zodat de tekst eventueel kan worden geamendeerd.

la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'existe aujourd'hui qu'une intégration volontaire. M. Van Nieuwenhove a suggéré d'introduire des critères de rattachement afin de rendre possible l'application d'un tel système dans la Région de Bruxelles-Capitale. M. Vanlouwe reste cependant persuadé qu'aucun problème ne se pose si les compétences sont clairement délimitées. Les difficultés surgissent chaque fois que la répartition des compétences n'est pas claire ou que des compétences sont attribuées aux commissions communautaires. Selon M. Vanlouwe, seule une nouvelle réforme de l'État pourra préciser qui est compétent pour quelles matières dans la Région de Bruxelles-Capitale, sans que des accords de coopération doivent être conclus.

La question essentielle qui se pose est celle de savoir si la commission *ad hoc* proposée ou un organe permanent pourraient apporter une plus-value. Ne serait-il pas plus judicieux d'améliorer et d'adapter l'éventail d'instruments existants sans devoir créer une nouvelle instance qui ne serait que le dernier salon où l'on cause et ne prendrait peut-être pas les bonnes décisions?

Mme Barzin remercie le premier président du Conseil d'État d'avoir eu l'élégance de choisir un arrêté suffisamment ancien pour ne vexer personne et qui montre qu'il y a déjà longtemps que la qualité légistique des textes pose problème. Les avis du Conseil d'État sont particulièrement importants et ce qu'a signalé M. Kreins au sujet des délais dans lesquels les avis doivent être rendus, de même que l'évolution de la situation tant en ce qui concerne le personnel que le nombre d'avis sollicités, montre aussi que le Conseil d'État n'a pas toujours la possibilité de rendre des avis sur d'autres éléments que les trois points d'examen obligatoires.

La proposition de résolution a pour objectif, notamment, d'éviter les doublons, les articles vidés de leur sens ou encore les contradictions.

Quel est l'avis des orateurs sur la proposition émanant de M. Van Nieuwenhove relative à l'élargissement de la commission *ad hoc* créée par la proposition de résolution, à des représentants des gouvernements? Que pensent-ils de l'idée d'un *monitoring* permanent?

Que pensent les experts du travail réalisé par le Comité Parlementaire chargé du suivi législatif?

Mme de Bethune se rallie aux propos de Mme Franssen qu'elle remercie explicitement pour son initiative. La proposition de résolution déposée vise à ouvrir un débat constructif permettant d'éventuellement amender le texte.

Twee opmerkingen zijn hier op hun plaats.

1. *De rol van de Senaat.* Het onderwerp van dit voorstel behoort tot de kern van de grondwettelijke opdracht van de Senaat, namelijk nagaan waar er lacunes zijn in de bevoegdheidsverdeling, waar bevoegdheden al dan niet op elkaar aansluiten en waar er iets schort aan de regelgeving die ingevolge de opeenvolgende staatshervormingen is aangenomen. De Senaat moet die moeilijkheden opsporen en er structurele oplossingen voor aanreiken. Het voorliggende voorstel heeft de verdienste dat het aan die nood tegemoetkomt.

2. *Geobjectiveerde aanpak door het voorstel.* Het voorstel biedt het voordeel dat het een geobjectiveerde aanpak mogelijk maakt waarmee aan de ene kant knelpunten kunnen worden gesignaleerd en aan de andere kant aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om die problemen te verhelpen. Een alternatief voor die formule zou erin kunnen bestaan in de Senaat een bijzondere commissie op te richten die door experts zou worden ondersteund. Op die manier kan meer beleidsmatig worden gewerkt. Een dergelijke formule zou tegemoetkomen aan de kritiek dat de voorgestelde commissie *ad hoc* te politiek zou zijn. De insteek van de indieners van het voorstel van resolutie was een meer wetenschappelijke en objectieve aanpak na te streven. Dat er nood is aan maatregelen, staat voor de CD&V-fractie echter buiten kijf.

#### B. Antwoorden en replieken

De heer Kreins merkt op dat verschillende vragen zich situeren op de grens tussen recht en opportuniteit. Zich uitspreken over een opportuniteitskwestie, is delicaat.

De noodzaak om een samenhang tussen de verschillende regelgevingen te vinden, wordt door de Raad van State niet beschouwd als een puur wetgevingstechnische aangelegenheid. Dit gaat over de inhoud. De Raad van State gaat weliswaar de interne en externe samenhang na en vestigt de aandacht op eventuele overlappingen of tegenstrijdigheden, maar hierbij gaat het al over de grond van het probleem.

Het is moeilijk om te weten of de handleiding wetgevingstechniek van de Raad van State voldoende wordt toegepast, aangezien het gaat om preventief werk. Deze handleiding werd uitgewerkt door het coördinatiebureau met de hulp van de magistraten van de afdeling wetgeving, maar wanneer teksten aan de Raad van State worden voorgelegd, heeft hij materieel niet meer de tijd om na te gaan of de handleiding wetgevingstechniek al dan niet werd gevolgd. Niettemin heeft de

Deux remarques s'imposent.

1. *Le rôle du Sénat.* L'objet de la proposition de résolution fait partie de la mission constitutionnelle centrale du Sénat, à savoir vérifier où il existe des lacunes dans la répartition des compétences, où les compétences s'articulent bien ou non et où se situent les failles dans la réglementation adoptée à la suite des réformes de l'État successives. Le Sénat doit identifier ces difficultés et proposer des solutions structurelles pour y remédier. La présente proposition a le mérite de répondre à cette nécessité.

2. *Approche objectivée développée dans la proposition.* La proposition offre l'avantage de permettre une approche objectivée grâce à laquelle il sera possible, d'une part, de repérer les difficultés et, d'autre part, de formuler des recommandations afin d'y remédier. Une alternative serait de créer au Sénat une commission spéciale qui pourrait bénéficier du soutien d'experts. Cela permettrait de travailler de manière plus politique. Une telle formule répondrait à la critique selon laquelle la commission *ad hoc* proposée serait trop politique. L'intention des auteurs de la proposition de résolution était de rechercher une approche plus scientifique et plus objective. Pour le groupe CD&V, il ne fait aucun doute que des mesures sont nécessaires.

#### B. Réponses et répliques

M. Kreins fait remarquer que plusieurs questions se trouvent à la limite entre le droit et l'opportunité. Il est délicat de s'exprimer sur une question d'opportunité.

La nécessité de trouver une cohérence entre les différentes réglementations n'est pas considérée par le Conseil d'État comme une matière purement légistique. Cela concerne le contenu. Certes, le Conseil d'État vérifie la cohérence interne et externe du texte et attire l'attention sur un éventuel doublon ou une éventuelle contradiction mais on se situe là déjà dans le fond du problème.

Il est difficile de savoir si le guide de légistique du Conseil d'État est suffisamment appliqué dans la mesure où il s'agit d'un travail préventif. Le guide est rédigé par le bureau de coordination avec l'aide des magistrats de la section de législation mais une fois que les textes sont soumis au Conseil d'État, celui-ci n'a matériellement plus le temps de vérifier si le guide a été suivi ou non. Néanmoins, le premier président a le sentiment que ces règles sont assez bien appliquées. Le bureau

eerste voorzitter het gevoel dat deze regels behoorlijk goed worden toegepast. Het coördinatiebureau ontvangt geregeld vragen van ambtenaren, kabinetsmedewerkers of vertegenwoordigers van de Parlementen in verband met een correcte formulering van een bepaling. Hierbij gaat het uiteraard enkel over de vorm.

Het klopt dat de Raad van State adviezen heeft uitgebracht over de wetten inzake institutionele hervormingen. Deze teksten werden echter voorgelegd met een verzoek om advies binnen uiterst korte termijnen. Het advies werd vaak uitgewerkt in verenigde kamers of in algemene vergadering, omdat de teksten betrekking hadden op de fundamente van onze Staat. Bij teksten met soms een honderdtal artikelen, is het moeilijk om een advies uit te brengen binnen een termijn van een maand, zoals in het algemeen werd gevraagd. Ook mag men niet vergeten dat er op hetzelfde moment nog andere adviezen werden gevraagd. Het hoge administratieve rechtscollege brengt 2 000 tot 2 500 adviezen per jaar uit, wat betekent dat elke kamer van drie magistraten vijftig adviezen per maand uitbrengt. Niet alle teksten zijn even belangrijk, maar ieder vindt de zijne het belangrijkste en het dringendste om te behandelen.

Misschien loont het de moeite om stil te staan bij de prioriteiten. Momenteel worden 90 % van de vragen om advies behandeld binnen een termijn van dertig dagen en 10 % binnen drie dagen. Er is haast geen enkele aanvraag meer waarbij geen termijn wordt opgegeven, terwijl de aanvragen zonder termijn net de mogelijkheid bieden om de wetgevingstechnische aspecten van een tekst te onderzoeken.

De Raad van State kan zich niet uitspreken over de opportuniteit van een tekst. Het onderzoek van zijn samenhang komt soms wel in de buurt. Dit is een delicate oefening. Het is niet de taak van de Belgische Raad van State om politieke keuzes te beoordelen, in tegenstelling tot de Raad van State in Nederland bijvoorbeeld, die niet aarzelt om opmerkingen te maken die zuiver over opportuniteit gaan.

Het is duidelijk dat heel wat problemen het gevolg zijn van de Staatshervormingen. Wie compromis zegt, zegt complicaties. Hiervoor bestaat *a priori* geen oplossing, aangezien dit het resultaat is van het democratische spel in een Federale Staat.

Niettemin houdt het probleem niet enkel verband met de Staatshervorming. De eerste moeilijkheid vloeit voort uit de technische aard van de huidige samenleving : mondialisering, nieuwe technologie en de bijbehorende

de coordination reçoit régulièrement des demandes émanant de fonctionnaires, de membres de cabinets ou de représentants des Parlements en vue d'une rédaction correcte d'une disposition. Ceci ne vise évidemment que la forme.

Il est vrai que le Conseil d'État a rendu des avis sur les lois de réformes institutionnelles. Cependant, les demandes d'avis étaient assorties de délais extrêmement brefs. L'avis a souvent été élaboré en chambres réunies ou en assemblée générale parce que les textes concernaient le fondement de notre État. Face à un texte qui comprend parfois une centaine d'articles, il est difficile de rendre un avis dans le délai d'un mois qui a généralement été demandé. Il ne faut pas oublier non plus que d'autres avis sont demandés au même moment. La haute juridiction administrative rend 2 000 à 2 500 avis par an, ce qui signifie que chaque chambre de trois magistrats rend cinquante avis par mois. Tous les textes ne sont pas de la même importance mais chacun considère que son projet est le plus important et le plus urgent à traiter.

Peut-être conviendrait-il de réfléchir à des priorités. Actuellement, 90 % des demandes d'avis sont traitées dans les trente jours et 10 % dans les trois jours. Il n'y a pratiquement plus aucune demande qui ne soit assortie d'un délai, alors que les demandes sans délai permettent précisément d'examiner les aspects législatifs d'un texte.

Le Conseil d'État ne peut se prononcer sur l'opportunité d'un texte. L'examen de sa cohérence frôle parfois la limite avec celle-ci. C'est un exercice délicat. Il n'appartient pas au Conseil d'État belge d'apprécier les choix politiques, contrairement au Conseil d'État des Pays-Bas, par exemple, qui n'hésite pas à faire des observations de pure opportunité.

Il est clair que beaucoup de problèmes sont la conséquence des réformes de l'État. Qui dit compromis dit complication. *A priori*, il n'y a pas de solution à cela puisque c'est le résultat du jeu de la démocratie dans un État fédéral.

Néanmoins, le problème ne tient pas seulement à la réforme de l'État. La première difficulté vient de la technicité du monde actuel : mondialisation, technologies nouvelles, problèmes éthiques qui en découlent.

ethische problemen. Eenvoudige teksten als antwoord op complexe problemen, dat ligt niet voor de hand.

Een ander gevoelig punt is de factor « tijd » binnen de politieke wereld. We leven in een tijdperk waarin alles haast onmiddellijk moet gebeuren : sociale netwerken, informatie, reacties op informatie. Deze tendens dringt door in alle maatschappelijke domeinen, ook in de politieke wereld. Men heeft soms de indruk dat het er in de eerste plaats op aankomt om zo snel mogelijk een normatief antwoord te geven. Het aankondigingseffect is van essentieel belang en het staat niet vast dat er steeds wordt nagegaan of de voorgestelde tekst altijd een adequate oplossing biedt voor het probleem dat zich voordoet. Hier is sprake van een fundamentele moeilijkheid die eenvoudigweg samenhangt met de tijdsgeest.

Een laatste complicatie betreft de besparingsmaatregelen waaraan we zijn onderworpen. In bepaalde gevallen zou men nieuwe instrumenten ter beschikking moeten stellen, maar dat heeft een prijs die men zich niet kan veroorloven. Bijgevolg moeten er oplossingen worden gevonden die niet noodzakelijk het meest geschikt zijn.

De eerste voorzitter laat de vraag of het voorstel van resolutie al dan niet in de Senaat moet worden besproken uiteraard over aan de Senaat zelf. De Raad van State zal zich niet mengen in het politieke debat over de opdrachten van de Senaat.

De opportuniteit van de voorgestelde commissie *ad hoc* vormt juist een opportuniteitskwestie. Alles wat kan bijdragen tot een betere formulering van de teksten, vormt in elk geval een meerwaarde. De vraag is of deze commissie daartoe de enige optie is. Men zou de Raad van State kunnen versterken en hem belasten met alle opdrachten inzake wetgevingstechniek, maar dan nog zou zo iets haalbaar moeten zijn in het licht van de budgettaire beperkingen.

Wat vaststaat, is dat niet alleen de vorm, maar ook de inhoud moet worden verbeterd. In België is men zich van dit probleem niet voldoende bewust. In Groot-Brittannië is de totstandkoming van wetten onderworpen aan het principe van « *One in, one out* » : men kan pas een nieuwe wet goedkeuren als men een oude opheft. In Nederland wordt de vereenvoudiging en de duidelijkheid van het recht als volgt verwezenlijkt :

– er mag geen regelgeving worden ingevoerd vooraleer vaststaat dat er geen enkele andere methode bestaat om het probleem waarmee de regering wordt geconfronteerd, op te lossen ;

Des textes simples pour répondre à des problèmes compliqués, c'est loin d'être évident.

L'autre point sensible concerne le facteur « temps » au sein du monde politique. Nous connaissons une époque où tout doit se faire de manière presque instantanée : réseaux sociaux, informations, réactions aux informations. Cette tendance percole dans tous les domaines sociaux, y compris dans le monde politique. On a parfois l'impression que le plus important est de donner une réponse normative, le plus rapidement possible. L'effet d'annonce est essentiel et il n'est pas sûr qu'on vérifie toujours si le texte proposé est toujours adéquat par rapport au problème qui se pose. Il y a là une difficulté fondamentale tout simplement liée à notre temps.

La dernière complication tient aux mesures d'austérité auxquelles nous sommes soumis. Dans certains cas, il faudrait mettre à disposition de nouveaux instruments, mais cela a un coût qu'on ne peut se permettre. Il faut alors trouver des solutions qui ne sont pas nécessairement les plus adéquates.

Le premier président laisse évidemment au Sénat la question de savoir si la proposition de résolution doit ou non être débattue dans cette enceinte. Le Conseil d'État ne s'immiscera pas dans le débat politique relatif aux missions du Sénat.

L'opportunité de la commission *ad hoc* proposée constitue précisément une question d'opportunité. Tout ce qui peut contribuer à une meilleure rédaction des textes représente en tout cas une plus-value. La question est de savoir si cette commission est la seule voie à utiliser pour cela. On pourrait imaginer de renforcer le Conseil d'État pour le charger de toutes les missions légistiques mais encore faudrait-il que cela soit possible au regard des contraintes budgétaires.

Une certitude, c'est qu'il faut apporter des améliorations au niveau de la forme mais aussi du contenu. Or, on n'a pas suffisamment pris conscience de ce problème en Belgique. En Grande-Bretagne, la confection des lois est soumise au principe du « *One in, one out* » : on ne peut adopter de nouvelle loi que si on en supprime une ancienne. Aux Pays-Bas, la simplification et la clarté du droit suivent les axes suivants :

– aucune réglementation ne doit être introduite avant qu'il n'ait été établi qu'aucune autre méthode n'existe pour résoudre le problème auquel le gouvernement est confronté ;



– er mag geen nieuwe regelgeving worden goedgekeurd als er geen zekerheid bestaat over de mogelijkheid om ze uit te voeren in het licht van de haalbaarheid en de kosten ervan.

In België bestaan er op federaal niveau impactstudies, bijvoorbeeld over de gelijkheid van mannen en vrouwen, milieu, enz. Over de kostprijs en de haalbaarheid bestaat er tot op heden echter geen enkele regel ;

– enkel regels die een evenredige oplossing voor het probleem bieden en die zo min mogelijk lasten voor de burger, de bedrijven en de verschillende instellingen met zich brengen, mogen worden goedgekeurd ;

– vooraleer nieuwe regels worden ingevoerd, moet grondig worden onderzocht in hoeverre ze noodzakelijk zijn ;

– de regels moeten met een zo laag mogelijke kosten en lasten worden opgesteld en de evaluatie van die kosten en lasten moet kunnen worden gecontroleerd.

Uit voormelde principes blijkt dat het door het voorstel van resolutie bedoelde wetgevingstechnisch onderzoek in werkelijkheid slechts het begin van het probleem is.

Op de vraag van de heer Mahoux antwoordt de eerste voorzitter dat de « kwaliteit van de wetgeving » op een rechtsprobleem wijst. Het is niet toelaatbaar dat men een dergelijke commissie of om het even welk ander instrument misbruikt om bevoegdheden aan de een of de ander over te dragen. Spreker vindt dat het dus niet kan dat de deelstaten federale teksten fundamenteel kunnen wijzigen door teksten die zij goedkeuren. De Raad van State is daar heel alert voor. De deelstaten kunnen dat slechts in één geval doen, te weten via de impliciete bevoegdheden, die het mogelijk maken gebruik te maken van bevoegdheden van de federale overheid, op voorwaarde dat ze absoluut noodzakelijk zijn en de werking van de Federale Staat niet onevenredig schaden. Wanneer een tekst een beroep doet op de impliciete bevoegdheden, verifieert de Raad van State de naleving van die voorwaarden. Het gevaar is niet groot, temeer omdat de zaak achteraf nog voor het Grondwettelijk Hof kan worden gebracht. Dat heeft al meer dan eens geoordeeld dat de Federale Staat onevenredig geschaad werd.

Verscheidene sprekers hadden het over de wetsevaluatie, met name door de interParlementaire commissie. Dat is een goed begin, maar het blijft mager in vergelijking met wat men in de ons omringende Staten doet. Wij beperken ons tot de rechtspraak van het Hof

– aucune nouvelle réglementation ne doit être adoptée en l'absence de certitude sur la possibilité de la mettre en œuvre au regard de sa faisabilité et de ses coûts.

En Belgique, au niveau fédéral, il existe des études d'incidences, par exemple sur l'égalité entre hommes et femmes, sur l'environnement, etc. Mais sur le coût et la faisabilité, il n'y a jusqu'à présent aucune règle ;

– seules les règles qui offrent une solution proportionnée au problème et qui entraînent le moins de charges possibles pour le citoyen, les entreprises et les différentes institutions, doivent être adoptées ;

– avant que de nouvelles règles soient introduites, une étude attentive de leur nécessité doit être conduite ;

– les règles doivent être établies avec un coût minimum et des charges minimales et l'évaluation de ces coûts et charges doit pouvoir être contrôlée.

Les principes précités montrent que l'examen de légistique visé par la proposition de résolution ne constitue vraiment que le début du problème.

À la question de M. Mahoux, le premier président répond que « qualité de législation » désigne un problème de droit. Détourner une telle commission ou n'importe quel autre instrument pour faire passer des compétences aux uns ou aux autres n'est pas admissible. L'orateur ne juge donc pas possible que les entités fédérées puissent, par des textes qu'elles adoptent, modifier fondamentalement des textes fédéraux. Le Conseil d'État y est très attentif. Les entités fédérées ne peuvent le faire que dans une seule circonstance, à savoir les pouvoirs implicites, lesquels permettent d'utiliser des compétences qui relèvent de l'autorité fédérale à condition qu'elles soient absolument nécessaires et qu'elles ne portent pas atteinte de façon disproportionnée au fonctionnement de l'État fédéral. Lorsqu'un texte fait usage des pouvoirs implicites, le Conseil d'État vérifie que les conditions nécessaires sont respectées. Le danger n'est pas grand, d'autant plus que la Cour constitutionnelle peut encore être saisie ultérieurement. Celle-ci a considéré à plusieurs reprises qu'il y avait une atteinte disproportionnée.

Plusieurs intervenants ont évoqué l'évaluation des lois, notamment à travers la commission interParlementaire. C'est un bon début mais cela reste mince au regard de ce qui se fait dans les États qui nous entourent. Nous nous limitons à la jurisprudence de la Cour de cassation



van Cassatie of het Grondwettelijk Hof, of verder tot wat een burger opwerpt. In andere landen controleert men systematisch de toepassing van de wet, of hij aangepast is aan de doelstellingen, of er geen sprake is van onevenredigheid, enz.

Wat de samenstelling van de nieuwe commissie betreft, wijst spreker erop dat er geen sprake is van politici. Het gaat om vertegenwoordigers van de regeringen en de Parlementen. Ze worden aangewezen als vertegenwoordigers van hun instelling.

Overigens zal de commissie algemene aanbevelingen formuleren, en niet per geval. Het is de bedoeling de vorm te regelen en niet de inhoud.

De indieners van het voorstel moeten beoordelen welke samenstelling de best mogelijke is. De Raad van State kan er in elk geval alleen aan deelnemen wanneer er algemene aanbevelingen van juridische aard worden verstrekt. De Raad van State kan er niet aan deelnemen wanneer het de bedoeling is inhoudelijke regels of politieke gedragsregels af te kondigen.

De heer Van Nieuwenhove verstrekt de volgende antwoorden.

*1. Vermeende kritiek op de zesde Staatshervorming.*  
In de eerste plaats wenst de heer Van Nieuwenhove mevrouw De Ridder gerust te stellen. Zij meende blijkbaar uit zijn uiteenzetting te kunnen afleiden dat hij specifiek kritiek leverde op de zesde Staatshervorming. De heer Van Nieuwenhove preciseert dat hij in zijn kritiek geen enkel onderscheid maakt tussen eender welke Staatshervorming.

*2. Frequentie van wetgevingstechnische problemen.*  
Met betrekking tot de vraag van mevrouw Franssen over de frequentie van wetgevingstechnische problemen blijkt uit het voorstel van resolutie dat het niet zozeer gaat om wetgevingstechnische fouten als dusdanig. Er wordt geen fout begaan door federale regelgeving te wijzigen. Het is pas achteraf dat er zich op het vlak van de begrijpelijkheid problemen voordoen. Het feit dat er wetgevingstechnisch geen fout wordt begaan, verklaart waarom de Raad van State in zijn adviezen doorgaans geen kritiek levert op die problemen. De Raad van State is jammer genoeg zo overbelast dat de ongelukkige vormgeving van een tekst zijn laatste zorg is. De Raad concentreert zich in de eerste plaats op de juridische correctheid van een tekst, vervolgens op zijn wetgevingstechnische kwaliteit en pas daarna op de esthetische aspecten zoals begrijpelijkheid.

ou de la Cour constitutionnelle, ou encore à ce que l'un ou l'autre citoyen invoque. Dans d'autres pays, on vérifie systématiquement l'application de la loi, l'adéquation par rapport aux objectifs fixés, l'absence de disproportion, etc.

En ce qui concerne la composition de la nouvelle commission, l'orateur fait remarquer qu'il n'est pas question d'hommes politiques. Sont visés des représentants des gouvernements et des Parlements. Ils sont désignés en tant que représentants de leur institution.

Par ailleurs, la commission ferait des recommandations générales, et non au cas par cas. Le but est de régler non pas le contenu mais bien la forme.

C'est aux auteurs de la proposition d'apprécier quelle est la meilleure composition possible. De toute façon, le Conseil d'État ne pourrait y participer que dans la mesure où ce seraient des recommandations générales et d'ordre juridique qui seraient données. Le Conseil d'État ne pourrait y participer s'il s'agissait d'édicter des règles de fond ou des règles de conduite politique.

M. Van Nieuwenhove fournit les réponses suivantes.

*1. Critiques supposées au sujet de la sixième réforme de l'État.* M. Van Nieuwenhove tient avant tout à rassurer Mme De Ridder qui, apparemment, a cru pouvoir déduire de son exposé qu'il critiquait spécifiquement la sixième réforme de l'État. M. Van Nieuwenhove précise que dans sa critique, il ne vise aucune réforme de l'État en particulier.

*2. Fréquence des problèmes de technique législative.*  
En réponse à la question de Mme Franssen sur la fréquence des problèmes légistiques, l'intervenant indique que d'après la proposition de résolution, il ne s'agit pas vraiment d'erreurs légistiques en tant que telles. On ne commet aucune erreur en modifiant la réglementation fédérale. Ce n'est qu'*a posteriori* que des problèmes d'intelligibilité apparaissent. Si les textes ne comportent aucune erreur légistique, le Conseil d'État ne prendra généralement pas la peine de pointer ces problèmes d'intelligibilité dans ses avis. Il est en effet confronté à une charge de travail telle que la mise en forme malheureuse d'un texte est la dernière de ses préoccupations. Le Conseil d'État examine avant tout la validité du texte du point de vue juridique, puis sa qualité légistique et, ensuite seulement, les aspects esthétiques comme l'intelligibilité.

Dat is trouwens de reden – en dat is een antwoord op een vraag van de heer Anciaux – waarom de Raad van State in zijn adviezen over de Staatshervorming en de bevoegdheidsoverdrachten zo weinig ingaat op problemen inzake begrijpelijkheid die een onduidelijke bevoegdheidsverdeling tot gevolg kan hebben. De Raad van State heeft andere katten te geselen vooraleer hij aan die problematiek toekomt.

Dat alles neemt niet weg dat onduidelijke teksten achteraf ernstige problemen kunnen opleveren.

*3. Lokalisatieproblematiek.* Op de vraag van de heer Anciaux of de lokalisatiecriteria die de Gemeenschappen kiezen, zo problematisch zijn, antwoordt de heer Van Nieuwenhove dat de Gemeenschappen hun lokalisatiecriteria vrij mogen kiezen. Er is geen verplichting tot samenwerking om die criteria in onderling overleg vast te stellen. Het is juist die keuzevrijheid die voor problemen kan zorgen wanneer de Gemeenschappen criteria kiezen die haaks op elkaar staan. Zo kunnen er, zoals het voorbeeld van het antidopingbeleid aantoon, in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest weeffouten ontstaan. De Raad van State heeft bijvoorbeeld ook vastgesteld dat er een grote wildgroei dreigt inzake de reglementering die de Gemeenschappen uitwerken met betrekking tot de huisartsenkringen. Zo hebben zowel de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie als de Vlaamse Gemeenschap een regeling uitgewerkt. Normalerweise is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie uitsluitend bevoegd voor bicommunautaire instellingen. Maar uit de regeling die deze instantie heeft opgesteld, valt helemaal niet af te leiden hoe een huisartsenkring kan weten of ze bicommunautair is of niet. Dat zal ertoe leiden dat deze kringen wellicht aan « shopping » zullen doen. Dat zou in Brussel niet de eerste keer zijn. Zo zijn de woonzorgcentra in Brussel ingevolge de zesde Staatshervorming massaal uitgevlagd van de Franse Gemeenschapscommissie naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De vraag is bijgevolg hoe men de realiteit met het recht kan verzoenen. In de praktijk blijkt dat problematisch te zijn.

De heer Anciaux beweert niet dat het in de praktijk correct gebeurt. Maar volgens hem is de regelgeving wel duidelijk. Bij de overheveling van de woonzorgcentra van de Franse Gemeenschapscommissie naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie moet één enkele regel worden gerespecteerd, namelijk de strikte tweetaligheid. In de praktijk gebeurt dat niet. Al

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle – et cela répond à une question de M. Anciaux – dans ses avis sur la réforme de l'État et les transferts de compétences, le Conseil d'État n'aborde guère les problèmes d'intelligibilité qui pourraient être à l'origine d'un manque de clarté dans un partage de compétences. Le Conseil d'État a d'autres chats à fouetter que de traiter cette problématique.

Il n'en reste pas moins que l'imprécision de certains textes peut être à l'origine de sérieux problèmes par la suite.

*3. Problématique de la localisation.* En réponse à M. Anciaux qui demandait si les critères de localisation choisis par les Communautés sont vraiment problématiques, M. Van Nieuwenhove répond que les Communautés peuvent choisir librement leurs critères de localisation. Elles ne sont pas obligées de collaborer pour les fixer d'un commun accord. C'est justement cette liberté de choix qui peut causer des problèmes parce que les Communautés peuvent choisir des critères contradictoires. Ainsi, des lacunes structurelles peuvent apparaître, comme le montre l'exemple de la politique antidopage dans la Région de Bruxelles-Capitale. Le Conseil d'État a aussi constaté qu'au niveau des Communautés par exemple, il y a une profusion de textes visant à réglementer les cercles de médecins généralistes. Ainsi, tant la Commission communautaire commune que la Communauté flamande ont développé une réglementation dans ce domaine. En principe, la Commission communautaire commune est compétente à titre exclusif pour les institutions bicommunautaires. Mais le problème en l'espèce est qu'il est difficile pour les cercles de médecins généralistes de déterminer, à la lumière de la réglementation qu'elle a élaborée, s'ils relèvent des institutions bicommunautaires ou non. Ces cercles risquent donc de se livrer à une forme de « shopping ». Ce ne serait pas une première à Bruxelles. Ainsi, par suite de la sixième réforme de l'État, des centres de soins résidentiels sont massivement passés de la Commission communautaire française à la Commission communautaire commune. La question est donc de savoir comment procéder pour que le cadre juridique soit conforme à la réalité du terrain. Dans la pratique, cela s'avère problématique.

Sans prétendre que les choses se déroulent comme il faut dans la pratique, M. Anciaux pense néanmoins que la réglementation est claire. Lors du transfert des centres de soins résidentiels de la Commission communautaire française vers la Commission communautaire commune, une seule règle doit être respectée, à savoir le bilinguisme strict. Dans la pratique, elle ne l'est pas,

vijftig jaar niet. Maar het criterium van de tweetaligheid is wel perfect duidelijk.

De heer Van Nieuwenhove beaamt dat. Hij wou met zijn voorbeelden enkel aangeven dat, wanneer Gemeenschappen of Gemeenschapscommissies eenzijdig criteria vastleggen op grond waarvan kan worden vastgesteld voor welke instellingen zij bevoegd zijn, er conflicten kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld, de ene Gemeenschap kiest met het oog op haar antidopingbeleid de woonplaats van de sporter als lokalisatiecriterium en de andere de zetel van de club. Een lid van een Franstalige sportclub, die in Vlaanderen woont, zal dan onder de regeling vallen van zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap. Omgekeerd zullen er sporters zijn die onder geen enkele regeling vallen, tenzij wellicht onder die van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, gelet op haar residuaire bevoegdheid, hoewel daar de vraag rijst of die wel überhaupt bevoegd is.

De heer Anciaux merkt op dat die problematiek zich alleen maar voordoet in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Indien een sporter lid is van een Franstalige club maar in Vlaanderen woont, valt hij onder de regeling van de Vlaamse Gemeenschap. Er doet zich dus alleen maar een probleem voor in Brussel. Vandaar de nood aan een samenwerkingsakkoord.

De heer Van Nieuwenhove preciseert dat, wanneer de Franse Gemeenschap de zetel van de sportclub als lokalisatiecriterium hanteert, en een sportclub met zetel in Brussel voor de Franse Gemeenschap kiest, de voormelde sporter die in Vlaanderen woont, ook onder de regeling van de Franse Gemeenschap valt. De bevoegdheid van de Gemeenschappen om eenzijdig lokalisatiecriteria te kiezen, kan dus lacunes of overlappingen veroorzaken.

4. *Opportunité en meerwaarde van een commissie ad hoc.* Met betrekking tot de vraag van mevrouw De Ridder en de heer Vanlouwe over de opportuniteit en de meerwaarde van een commissie *ad hoc*, verwijst de heer Van Nieuwenhove naar het antwoord van de heer Kreins, eerste voorzitter van de Raad van State. Complementair stipt hij aan dat er op dit ogenblik in de schoot van verschillende overheden al adviesorganen bestaan die elk toezien op de problemen die zich voordoen in het bevoegdheidsdomein van hun overheid. Er is slechts één overkoepelende instantie, de Raad van State. Maar die komt, zoals de eerste voorzitter heeft uitgelegd, wegens tijdsgebrek niet toe aan de problemen van begrijpelijkheid van regelgeving. Er is dus een blinde

et cela fait cinquante ans que cela dure. Or, le critère du bilinguisme est parfaitement clair.

M. Van Nieuwenhove abonde dans le même sens. Il souhaiterait citer des exemples pour montrer simplement que, lorsque des Communautés ou des Commissions communautaires fixent unilatéralement des critères permettant d'établir pour quelles institutions elles sont compétentes, des conflits peuvent surgir. Prenons l'exemple d'une Communauté qui choisit, comme critère de localisation dans le cadre de sa politique antidopage, le lieu de résidence du sportif tandis qu'une autre opte pour le siège du club. Un membre d'un club de sport francophone, qui habite en Flandre, relèvera donc aussi bien de la réglementation de la Communauté flamande que de celle de la Communauté française. À l'inverse, il y a des sportifs qui ne relèveront d'aucune réglementation, sauf peut-être de celle de la Commission communautaire commune, vu sa compétence résiduaire, même si la question se pose de savoir si elle est effectivement compétente.

M. Anciaux fait remarquer que cette problématique se pose uniquement dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Si un sportif est membre d'un club francophone mais habite en Flandre, il relève de la réglementation de la Communauté flamande. Il n'y a donc qu'à Bruxelles qu'un problème se pose. C'est pourquoi un accord de coopération est nécessaire.

M. Van Nieuwenhove précise que, si la Communauté française retient le siège du club sportif comme critère de localisation et qu'un club de sport ayant son siège à Bruxelles opte pour la Communauté française, alors le sportif précité qui habite en Flandre relèvera, lui aussi, de la réglementation de la Communauté française. La compétence des Communautés de choisir unilatéralement des critères de localisation peut donc aussi être à l'origine de lacunes ou de chevauchements.

4. *Opportunité et plus-value d'une commission ad hoc.* En réponse à la question de Mme De Ridder et de M. Vanlouwe sur l'opportunité et la plus-value d'une commission *ad hoc*, M. Van Nieuwenhove renvoie à la réponse de M. Kreins, premier président du Conseil d'État. Il souligne à titre complémentaire que plusieurs autorités disposent déjà d'un organe d'avis chargé d'examiner les problèmes qui se posent dans leur domaine de compétences. Il n'y a qu'une seule instance factière, à savoir le Conseil d'État. Mais, comme l'a expliqué le premier président, celui-ci n'a pas le temps de se pencher sur les éventuels problèmes d'intelligibilité de la réglementation. Il y a donc, en matière de légistique, tout un volet qui est ignoré et qui a trait à des problèmes

vlek op de kaart van de wetgevingskwaliteit met betrekking tot problemen die de bevoegdheidsfeer van een enkele overheid te buiten gaan. Die problemen kunnen worden opgelost door een gecoördineerd optreden van de verschillende overheden. Zonder zich uit te spreken over de politieke opportuniteit om dat al dan niet te doen, is de heer Van Nieuwenhove van mening dat daar wel behoefte aan is. Het staat aan de Senaat om te beslissen of de voorgestelde commissie *ad hoc* daartoe het geschikte instrument is.

5. *Opportuniteit van de aanwezigheid van regeringsvertegenwoordigers.* Met betrekking tot de vraag van de heer Vanlouwe en mevrouw Barzin of het wel opportuun is om vertegenwoordigers van de verschillende regeringen in de commissie *ad hoc* op te nemen, toont de heer Van Nieuwenhove zich bijzonder geflatteerd. De vraagstellers hebben blijkbaar meer vertrouwen in de magistraten van de Raad van State dan in de vertegenwoordigers van de verschillende regeringen. Maar de suggestie die spreker in zijn uiteenzetting heeft gedaan, moet in haar juiste context worden bekeken. De opdracht van de commissie *ad hoc* bestaat erin richtlijnen of beginselen uit te werken. Het is niet de bedoeling om leden van de federale regering en de deelstaatregeringen in de commissie op te nemen, maar wel vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de kanselarijen bij de verschillende regeringen. Zo is het de kanselarij van de Vlaamse Gemeenschap die de omzendbrief over wetgevingstechniek heeft opgesteld. Dergelijke instanties zijn kenniscentra inzake wetgevingstechniek, waar men begaan is met de kwaliteit van regelgeving. Het zou raadzaam zijn om ze bij de werking van de commissie *ad hoc* te betrekken.

6. *Opdracht van de Senaat.* De vraag van de heer Mahoux naar het onderscheid tussen wat de Senaat kan regelen en wat hij kan faciliteren, raakt de kern van de discussie. Zij is tevens relevant voor het hete hangijzer van de rol van de Senaat in het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. Volgens de heer Van Nieuwenhove kan de Senaat allerlei zaken faciliteren. De vertegenwoordiging van de Senaat in het Parlementair evaluatiecomité is daar een voorbeeld van. Dat comité heeft geen definitief beslissingsrecht over de door hem geëvalueerde wetgeving. De eventuele wijziging van geëvalueerde wetgeving zal immers gebeuren volgens de grondwettelijk bepaalde wetgevingsprocedure. Of de Senaat vertegenwoordigd is in het Parlementair evaluatiecomité en of hij het voorstel van resolutie goedkeurt ter verbetering van de kwaliteit van de regelgeving van de Federale Staat – waarvoor hij voor het grootste deel niet langer bevoegd is – en die van de deelstaten, zijn allemaal mogelijkheden waarover de Senaat beschikt.

excédant le champ de compétences d'une autorité isolée. Ces problèmes pourraient être résolus par une approche coordonnée des différentes autorités. M. Van Nieuwenhove pense qu'il serait nécessaire d'adopter une telle approche mais ne souhaite pas se prononcer sur l'opportunité politique qu'il y aurait à le faire. C'est au Sénat qu'il revient de décider si la commission *ad hoc* proposée est l'instrument approprié à cet effet.

5. *Opportunité de la présence de représentants du gouvernement.* En réponse à la question de savoir s'il est bien opportun d'inclure des représentants des différents gouvernements dans la commission *ad hoc*, posée par M. Vanlouwe et Mme Barzin, M. Van Nieuwenhove indique qu'il est particulièrement flatté. Les auteurs de la question ont visiblement davantage confiance dans les magistrats du Conseil d'État que dans les représentants des différents gouvernements. Mais la suggestion que l'intervenant a formulée dans son exposé doit être placée dans son juste contexte. La mission de la commission *ad hoc* sera d'énoncer des directives ou des principes. La commission comprendrait non pas des membres du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités fédérées mais des représentants par exemple des chancelleries auprès des différents gouvernements. Ainsi, c'est la chancellerie de la Communauté flamande qui a rédigé la circulaire relative à la technique législative. Ces instances sont des centres d'expertise en matière de technique législative, où l'on se préoccupe de la qualité de la réglementation. Il serait judicieux de les impliquer dans le fonctionnement de la commission *ad hoc*.

6. *Mission du Sénat.* La question de M. Mahoux sur la distinction entre ce que le Sénat peut régler et ce qu'il peut faciliter touche au cœur du débat. Elle est en outre pertinente pour la question délicate du rôle du Sénat au sein du Comité Parlementaire chargé du suivi législatif. Selon M. Van Nieuwenhove, le Sénat peut avoir un rôle facilitateur à maints égards. La représentation du Sénat au sein du Comité Parlementaire chargé du suivi législatif en est un exemple. Ce comité ne dispose pas d'un droit décisionnel définitif sur la législation qu'il évalue. En effet, la modification éventuelle de la législation évaluée sera apportée conformément à la procédure législative prévue par la Constitution. Parmi les possibilités à la disposition du Sénat figurent sa représentation au sein du Comité Parlementaire chargé du suivi législatif et l'adoption de la proposition de résolution visant à optimiser la qualité de la réglementation de l'État fédéral – pour laquelle il n'est en majeure partie plus compétent – et de celle des entités fédérées. Quant à savoir qui est



Wie bevoegd is om in deze aangelegenheden effectief regelgevend op te treden, is uiteraard een andere zaak. Maar, in voorkomend geval, kan de Parlementaire overlegcommissie daarover steeds een adviesaanvraag richten aan de Raad van State.

Mevrouw Franssen toont zich verheugd over de hoorzitting. De heer Kreins, eerste voorzitter van de Raad van State, heeft de draagwijdte van het voorstel van resolutie perfect begrepen, namelijk dat de commissie *ad hoc* tot opdracht heeft algemene aanbevelingen te formuleren inzake wetgevingstechniek.

Zij beklemtoont dat haar voorstel niet wenst te raken aan de bestaande bevoegdheidsverdeling. De commissie *ad hoc* is ook geen permanent orgaan. Zij verwijst naar het dispositief van het voorstel volgens hetwelk de commissie « *wordt belast binnen het jaar na haar oprichting een rapport op te stellen met aanbevelingen voor de verschillende wetgevende instanties en voor de respectieve organen van de uitvoerende macht met het oog op de optimalisatie van de redactionele en wetgevingstechnische kwaliteit van de wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau inzonderheid in het kader van de uitvoering van de Staatshervorming* ».

De problemen inzake wetgevingskwaliteit dateren niet van na de zesde Staatshervorming. Zo zijn er een aantal Vlaamse decreten die vóór de zesde Staatshervorming zijn uitgevaardigd, waar wetgevingstechnisch iets aan schort. Denken we maar aan het Vlaams decreet van 10 juli 2008, dat door de heer Van der biesen als een werfongeval van jewelste werd bestempeld (1). Dat decreet zorgde in één klap voor vier dubbelstellingen. Het hoeft met andere woorden niet altijd op rekening van de Staatshervorming te worden geschreven.

Ook het hiervoor geciteerde artikel van de heer Van Nieuwenhove heeft spreekster gesterkt in haar overtuiging dat er naar een oplossing moet worden gezocht voor de aangekaarte wetgevingstechnische problemen.

Mevrouw Gravar stelt vast dat de *ad-hoc*-commissie samengesteld zal zijn uit vertegenwoordigers van de verschillende Parlementen van het land, enerzijds, en experts uit de Raad van State, de universiteiten en de wetgevende diensten van de Parlementen, anderzijds.

compétent pour légiférer effectivement dans les matières visées, c'est une autre histoire. Mais, en l'espèce, la commission Parlementaire de concertation peut toujours adresser une demande d'avis à ce sujet au Conseil d'État.

Mme Franssen se félicite de l'audition organisée. M. Kreins, premier président du Conseil d'État, a parfaitement cerné la portée de la proposition de résolution, à savoir que la commission *ad hoc* visée serait chargée de formuler des recommandations générales en matière de technique législative.

L'intervenante souligne que sa proposition ne vise pas à modifier la répartition des compétences existante. La commission *ad hoc* ne serait pas non plus un organe permanent. L'intervenante se réfère au dispositif de la proposition qui prévoit de donner à la commission pour tâche « *de rédiger dans l'année suivant sa création un rapport contenant des recommandations à l'adresse des différentes instances législatives et de leurs organes exécutifs respectifs sur la manière d'optimiser la qualité rédactionnelle et légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État* ».

Les problèmes relatifs à la qualité de la législation ne datent pas de la sixième réforme de l'État. On peut ainsi citer une série de décrets flamands promulgués avant la sixième réforme de l'État qui posent problème sur le plan légistique. Songeons par exemple au décret flamand du 10 juillet 2008, qui a été qualifié par M. Van der biesen de gigantesque accident de chantier (1). Ce décret a créé en une fois quatre problèmes de double numérotation. Tout ne doit donc pas être imputé à la réforme de l'État.

L'article précité de M. Van Nieuwenhove a également conforté l'intervenante dans la conviction qu'il faut chercher une solution aux problèmes légistiques soulevés.

Mme Gravar constate que la commission *ad hoc* sera composée, d'une part, de représentants des différents Parlements du pays et, d'autre part, d'experts venant du Conseil d'État, des universités et des services législatifs des Parlements.

(1) Van der biesen, G., « Dubbelparkeeders in het Gerechtelijk Wetboek », *TVW*, nr. 2011/2, blz. 150-152.

(1) Van der biesen, G., « Dubbelparkeeders in het Gerechtelijk Wetboek », *TVW*, n° 2011/2, p. 150-152.



Er zijn twee aspecten verbonden aan deze deelname. De Parlementen zouden als actoren handelen. Mevrouw Gravar spreekt zich niet uit over de wenselijkheid om ook vertegenwoordigers van de uitvoerende macht erbij te betrekken, hoewel zij erop wijst dat dit niet onlogisch zou zijn, aangezien de aanbevelingen ook van toepassing zullen zijn op de uitvoerende macht als normsteller.

Wat deskundigheid betreft, zijn er echter heel bewaakte personen in de verschillende besturen van de gewesten die veel werk te verzetten hebben, aangezien de meeste voorstellen uitgaan van de uitvoerende macht. Deze mensen zouden allicht op hun plaats zijn in de commissie.

Het gaat niet om wetgevingstechnisch werk in de strikte zin omdat er in de verschillende besturen en in de wetgevingsdiensten van de Parlementen reeds deskundigen zijn die toezien op de naleving van de wetgevingstechniek in strikte zin. Voor de bevoegdheidsverdeling is het Grondwettelijk Hof bevoegd, en het lijkt moeilijk om in een eerder stadium tussen te komen. Spreekster meent dat de commissie kwesties moet behandelen die zich tussen deze twee aspecten bevinden.

In ieder geval is dialoog steeds nuttig als de gelegenheid zich voordoet om specialisten in de wetgevingstechniek samen te brengen.

De heer Mahoux spreekt zich niet uit over het systeem in Nederland, maar merkt wel op dat het interessant zou zijn te weten of de opgelegde regels daadwerkelijk nageleefd worden.

De heer Kreins hecht veel belang aan dit onderwerp. Hij stelt dat wij in alle opzichten een crisis doormaken. Burgers verliezen het vertrouwen in regeringsleiders, in hen die de wetten maken en in hen die ze toepassen. De politieke en rechterlijke wereld moet zich daar goed bewust van zijn. Dat is reeds het geval in de ons omringende landen. Het Nederlandse voorbeeld werd al aangehaald. In Frankrijk formuleert de Raad van State zeventwintig concrete voorstellen in een heel gedetailleerde studie. Ook in Duitsland worden heel strikte regels opgelegd. Zelfs al zullen wij bij ons niet zo ver gaan als de regel « *One in, two out* », aan fundamentele hervormingen zullen we niet kunnen ontkomen.

Il faut distinguer deux problématiques en termes de participation. Il est prévu que les Parlements interviennent en tant qu'acteurs. L'oratrice ne se prononcera pas sur l'opportunité d'y associer les exécutifs, même si elle souligne que les recommandations étant applicables aussi au pouvoir exécutif en tant que producteur de normes, la présence de représentants de l'exécutif au sein de la commission pourrait tout à fait se concevoir.

Par contre, en termes d'expertise, il existe des personnes très compétentes dans les différentes administrations régionales et qui sont amenées à beaucoup travailler dans la mesure où la majorité des propositions émanent du pouvoir exécutif. Pour cette catégorie de personnes, il y aurait sans aucun doute une place à occuper dans la commission.

Il ne doit pas s'agir de faire de la légistique au sens strict car les experts dans les différentes administrations et les services législatifs des Parlements sont déjà là pour faire respecter cette légistique au sens strict. La question de la répartition de compétences relève de la Cour constitutionnelle et il semble difficile d'intervenir en amont. Pour l'oratrice, la commission devrait se pencher sur les questions qui se posent entre ces deux aspects.

De toute façon, si l'opportunité se présente de rassembler des personnes spécialisées en légistique, le dialogue est toujours utile.

M. Mahoux ne se prononce pas sur le système des Pays-Bas mais il fait quand même remarquer qu'il serait intéressant de savoir si les règles posées sont effectivement suivies.

M. Kreins estime que le sujet évoqué est très important. Nous traversons une crise à tous points de vue. Les citoyens perdent confiance à l'égard des gouvernants, de ceux qui font les lois et ceux qui les appliquent. C'est une préoccupation dont le monde politique et le monde judiciaire doivent être conscients. C'est déjà le cas dans les pays qui nous entourent. L'exemple des Pays-Bas a été cité. En France, le Conseil d'État formule vingt-sept propositions concrètes dans une étude très fouillée. En Allemagne aussi, des règles très sévères s'imposent. Même si on ne va pas chez nous jusqu'à adopter la règle du « *One in, two out* », on ne pourra faire l'économie de réformes fondamentales.

## V. BESPREKING VAN DE AMENDEMENTEN

Mevrouw Thibaut komt terug op de hoorzittingen, waar gewezen is op de werklust bij de Raad van State, en op het gebrek aan financiering ervan. Dit voorstel van resolutie legt hem nog een bijkomende opdracht op. Kan men geen amendement indienen dat de nodige menselijke en financiële middelen vraagt om de Raad van State in staat te stellen zijn opdracht te vervullen ?

De heer Wahl is geen voorstander van dit idee, al was het maar omdat de Senaat geen budgettaire bevoegdheid heeft.

### Amendement nr. 1

Ingevolge de hoorzitting dienen de heer Mahoux en mevrouw Jamouille amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 6-212/2), dat in considerans C, tussen de woorden « initiatieven ter bevordering van de kwaliteit van de wetgeving bestaan » en de woorden « , er nog wetgevingstechnisch-technische problemen ontstaan » de woorden « (met name op het Vlaamse niveau door de tenuitvoerlegging van een structureel wetgevingsbeleid en op het niveau van het Waalse Gewest door de interne controle op de wetgevingstechniek en op de administratieve vereenvoudiging via de dienst LEGISA) » wil invoegen.

### Verantwoording

Mevrouw Jamouille legt uit dat het louter de bedoeling is om te verwijzen naar de initiatieven die het Waals Gewest en de Vlaamse Gemeenschap al hebben genomen.

### Amendement nr. 2

Naar aanleiding van de hoorzitting dient mevrouw Franssen c.s. amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 6-212/2). Ter verantwoording citeert zij enkele passages uit de hoorzitting met de heer Van Nieuwenhove, die een sterke verdediging inhouden van haar voorstel en tegelijkertijd de door het amendement voorgestelde wijzigingen hebben geïnspireerd.

*« Er kunnen wel afspraken worden gemaakt tussen de verschillende overheden over de manier waarop men regelgeving uitwerkt, zodat de overgang van een federale regeling naar een deelstaatregeling en de integratie van deelstaatbepalingen in een federale regeling zo duidelijk, transparant en rechtszeker als mogelijk kunnen gebeuren. Ik meen te begrijpen dat het precies*

## V. DISCUSSION DES AMENDEMENTS

Mme Thibaut revient sur les auditions qui ont mis en évidence la charge de travail qui pèse sur le Conseil d'État, ainsi que son sous-financement. Avec la proposition de résolution à l'examen, on lui confie encore une mission supplémentaire. Ne pourrait-on envisager un amendement demandant les moyens humains et financiers nécessaires pour que le Conseil d'État puisse fonctionner dans ce cadre ?

M. Wahl n'est pas favorable à cette suggestion, notamment dans la mesure où le Sénat n'a pas de compétence en matière budgétaire.

### Amendement n° 1

À la suite de l'audition, M. Mahoux et Mme Jamouille déposent l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 6-212/2) qui vise à insérer, dans le considérant C, entre les mots « initiatives prises en vue de promouvoir la qualité de la législation » et les mots « , des problèmes de technique législative » les mots « (notamment au niveau flamand par la mise en œuvre d'une politique législative structurelle et au niveau de la Région wallonne par le contrôle interne de légistique et de simplification administrative via le service LEGISA) ».

### Justification

Mme Jamouille explique qu'il s'agit simplement d'ajouter une référence aux initiatives qui ont déjà été prises par la Région wallonne et la Communauté flamande.

### Amendement n° 2

Mme Franssen et consorts profitent de l'audition pour déposer l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 6-212/2). Mme Franssen justifie son amendement en citant quelques extraits de l'audition de M. Van Nieuwenhove ; ils constituent à la fois la source de l'amendement et un solide argumentaire en faveur de sa proposition.

*« Les différentes autorités pourraient toutefois conclure des accords sur la manière dont il faut élaborer la réglementation afin que le passage d'une réglementation fédérale à une réglementation d'entité fédérée et l'intégration de dispositions de réglementations d'entités fédérées dans une réglementation fédérale puissent s'opérer avec un maximum de clarté, de transparence*

*dat is wat de indieners van het voorstel van resolutie beogen, en dat kan enkel worden toegejuicht. »*

*« De commissie ad hoc die in het voorstel van resolutie in het vooruitzicht wordt gesteld, zal zeker niet kampen met een tekort aan onderwerpen. »*

*« Complementair stipt hij aan dat er op dit ogenblik in de schoot van verschillende overheden al adviesorganen bestaan die elk toezien op de problemen die zich voordoen in het bevoegdheidsdomein van hun overheid. Er is slechts één overkoepelende instantie, de Raad van State. Maar die komt, zoals de eerste voorzitter heeft uitgelegd, wegens tijdsgebrek niet toe aan de problemen van begrijpelijkheid van regelgeving. Er is dus een blinde vlek op de kaart van de wetgevingskwaliteit met betrekking tot problemen die de bevoegdheidssfeer van een enkele overheid te buiten gaan. Die problemen kunnen worden opgelost door een gecoördineerd optreden van de verschillende overheden. Zonder zich uit te spreken over de politieke opportuniteit om dat al dan niet te doen, is de heer Van Nieuwenhove van mening dat daar wel behoefte aan is. Het staat aan de Senaat om te beslissen of de voorgestelde commissie ad hoc daartoe het geschikte instrument is. »*

*« Volgens de heer Van Nieuwenhove kan de Senaat allerlei zaken faciliteren. »*

Gelet op de vragen, opmerkingen en antwoorden die geformuleerd werden tijdens de hoorzitting met de heer Kreins, eerste voorzitter van de Raad van State, en de heer Van Nieuwenhove, vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor Constitutioneel Recht (Faculteit Rechtsgeleerdheid) van de KU Leuven en staatsraad (Raad van State, afdeling wetgeving), stelt mevrouw Franssen voor het dispositief van het voorstel van resolutie op enkele punten te wijzigen. Zo zou niet langer gewag worden gemaakt van een commissie, maar van een technische werkgroep *ad hoc*, onder voorzitterschap van de voorzitter van de Senaat, die « algemene » aanbevelingen zou opstellen. Ook wordt voorgesteld deskundigen van de diensten van de kanselarij bij de werkgroep te betrekken.

Het amendement strekt er bijgevolg toe het dispositief met de inleidende zin te vervangen door wat volgt :

*« beoogt een technische werkgroep ad hoc – onder voorzitterschap van de voorzitter van de Senaat – op te richten met het oog op het formuleren van algemene aanbevelingen voor de optimalisatie van de*

*et de sécurité juridique. L'intervenant croit comprendre que tel est précisément l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de résolution, ce dont on ne peut que se réjouir. »*

*« La commission ad hoc prévue dans la proposition de résolution aura assurément du pain sur la planche. »*

*« Il souligne à titre complémentaire que plusieurs autorités disposent déjà d'un organe d'avis chargé d'examiner les problèmes qui se posent dans leur domaine de compétences. Il n'y a qu'une seule instance faïtière, à savoir le Conseil d'État. Mais, comme l'a expliqué le premier président, celui-ci n'a pas le temps de se pencher sur les éventuels problèmes d'intelligibilité de la réglementation. Il y a donc, en matière de légistique, tout un volet qui est ignoré et qui a trait à des problèmes excédant le champ de compétences d'une autorité isolée. Ces problèmes pourraient être résolus par une approche coordonnée des différentes autorités. M. Van Nieuwenhove pense qu'il serait nécessaire d'adopter une telle approche mais ne souhaite pas se prononcer sur l'opportunité politique qu'il y aurait à le faire. C'est au Sénat qu'il revient de décider si la commission ad hoc proposée est l'instrument approprié à cet effet. »*

*« Selon M. Van Nieuwenhove, le Sénat peut avoir un rôle facilitateur à maints égards. »*

Eu égard aux questions, remarques et réponses formulées pendant l'audition de M. Kreins, premier président du Conseil d'État, et de M. Van Nieuwenhove, collaborateur scientifique volontaire à l'*Instituut voor Constitutioneel Recht (Faculteit Rechtsgeleerdheid)* de la KULeuven et conseiller d'État (Conseil d'État, Section de législation), Mme Franssen propose de modifier sur certains points le dispositief de la proposition de résolution. Il n'y serait plus fait mention d'une commission mais bien d'un groupe de travail technique *ad hoc*, présidé par le président du Sénat et chargé de rédiger des recommandations « générales ». Il est également proposé d'associer au groupe de travail des experts des services de la chancellerie.

L'amendement vise par conséquent à remplacer le dispositief par ce qui suit :

*« entend créer un groupe de travail technique ad hoc – sous la présidence du président du Sénat – chargé de formuler des recommandations générales visant à optimiser la qualité légistique et rédactionnelle des*

*wetgevingstechnische en redactionele kwaliteit van de wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau in het kader van de uitvoering van de Staatshervorming.*

*De Senaat is van oordeel dat de technische werkgroep ad hoc als volgt dient te worden samengesteld :*

*– deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende Parlementen van België ;*

*– deskundigen van de diensten van de kanselarij van de verschillende overheden van België ;*

*– deskundigen van de Raad van State ;*

*– deskundigen van de rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten ;*

*– één Parlements lid per fractie.*

*De technische werkgroep rapporteert aan de Senaat binnen het jaar na haar oprichting. De Senaat nodigt de voorzitters van de diverse Parlementen van ons land, de regeringen, de Raad van State en de Belgische universiteiten uit om hieraan hun medewerking te verlenen. »*

Ondanks de door het amendement voorgestelde wijzigingen handhaaft mevrouw De Ridder haar verzet tegen het voorliggende voorstel van resolutie. Volgens haar fractie is de voorgestelde technische werkgroep *ad hoc* totaal overbodig en biedt zij geen enkele meerwaarde. Het bestaande adviesinstrumentarium is meer dan toereikend om de onderscheiden overheden in staat te stellen wetgevingstechnisch verantwoorde wetgeving uit te vaardigen. Het feit dat niet langer een commissie, maar een technische werkgroep *ad hoc* algemene aanbevelingen zou richten aan de deelstaten met het oog op de optimalisatie van de redactionele en wetgevingstechnische kwaliteit van hun wetgeving, gaat haar te ver. De Vlaamse instellingen hebben absoluut geen behoefte aan een vehikel dat, onder auspiciën van de Senaat, adviezen zou verstrekken over de wijze waarop Vlaamse decreetgeving er uit zou moeten zien. Spreekster is van oordeel dat de andere fracties, ook in de Kamer en het Vlaams Parlement, dat standpunt delen. Het stemgedrag van haar fractie zal die houding in elk geval weerspiegelen. In dat verband betreurt zij dat dit voorstel en de desbetreffende amendementen zijn ingediend ondanks het initieel verzet van haar fractie.

De heer Mahoux benadrukt dat het gaat om een « *one shot* » initiatief dat het mogelijk moet maken een stand van zaken op te maken. Het werk valt onder de verantwoordelijkheid van deskundigen. Er wordt

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

*Le Sénat estime que le groupe de travail technique ad hoc doit être composé :*

*– d'experts des services législatifs des différents Parlements de Belgique ;*

*– d'experts des services de la chancellerie des différentes autorités de Belgique ;*

*– d'experts du Conseil d'État ;*

*– d'experts des facultés de droit des universités belges ;*

*– d'un Parlementaire par groupe.*

*Le groupe de travail technique fait rapport au Sénat dans l'année suivant sa création. Le Sénat invite les présidents des différents Parlements de notre pays, les gouvernements, le Conseil d'État et les universités belges à apporter leur collaboration à cet égard. »*

Malgré les modifications proposées par l'amendement, Mme De Ridder reste opposée à la présente proposition de résolution. Selon son groupe, le groupe de travail technique *ad hoc* proposé est tout à fait inutile et n'apporte aucune plus-value. Les organes consultatifs existants sont plus que suffisants pour permettre aux différentes autorités d'élaborer une législation d'une qualité législative satisfaisante. Charger non plus une commission mais un groupe de travail technique *ad hoc* d'adresser aux entités fédérées des recommandations générales sur la manière d'optimiser la qualité rédactionnelle et législative de leur législation, est, selon elle, aller trop loin. Les institutions flamandes n'ont nul besoin d'un organe qui, sous les auspices du Sénat, formulerait des avis sur la forme que devraient avoir les décrets flamands. Elle pense que les autres groupes politiques, y compris ceux de la Chambre et du Parlement flamand, partagent son point de vue. La position de son groupe se traduira en tout cas dans son vote. Elle déplore à cet égard que la présente proposition et les amendements y relatifs aient été déposés en dépit de l'opposition initiale de son groupe.

M. Mahoux insiste sur le fait qu'il s'agit d'un « *one shot* », une initiative unique qui permettra de faire le point sur la situation. Le travail sera fait sous la responsabilité d'experts. Le travail déjà réalisé par les entités



rekening gehouden met het werk dat de deelstaten hebben verricht. De resolutie stelt dus een uitermate positief initiatief voor. Het is heel belangrijk dat deskundigen tijd vrijmaken om aan deze problematiek te werken.

## VI. STEMMINGEN

Amendement nr. 1 van de heer Mahoux en mevrouw Jamoulle wordt aangenomen met 11 tegen 3 stemmen.

Amendement nr. 2 van mevrouw Franssen c.s. wordt met dezelfde stemmenverhouding aangenomen.

Het aldus geamendeerde voorstel van resolutie in zijn geheel wordt aangenomen met 11 tegen 3 stemmen.

\*  
\* \*

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor het uitbrengen van dit verslag.

*De rapporteurs,*

*De voorzitter,*

Anne BARZIN.  
Véronique JAMOULLE.

Christine DEFRAIGNE.

\*  
\* \*

**Tekst aangenomen door de commissie :  
zie stuk Senaat nr. 6-212/4 – 2016/2017.**

fédérées est pris en compte. L'initiative que prend la proposition de résolution semble donc tout à fait positive et consacrer un temps de travail entre experts à cette problématique est très important.

## VI. VOTES

L'amendement n° 1 de M. Mahoux et Mme Jamoulle est adopté par 11 voix contre 3.

L'amendement n° 2 de Mme Franssen et consorts est adopté par un vote identique.

L'ensemble de la proposition de résolution ainsi amendée est adopté par 11 voix contre 3.

\*  
\* \*

Confiance a été faite aux rapporteuses pour la rédaction du présent rapport.

*Les rapporteuses,*

*La présidente,*

Anne BARZIN.  
Véronique JAMOULLE.

Christine DEFRAIGNE.

\*  
\* \*

**Texte adopté par la commission :  
voir le doc. Sénat n° 6-212/4 – 2016/2017.**

**BIJLAGE : INFORMATIEVE NOTA****SENAAT***Juridische Zaken***Voorstel van resolutie tot optimalisatie van de legistische vormgeving van wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau in het kader van de uitvoering van de staatshervorming (nr. 6-212/1)***Informatieve nota***1. Wetgevingstechniek is een parallele bevoegdheid**

De wetgevingstechniek is een parallele bevoegdheid. Elke overheid kan vrij bepalen hoe haar regels worden opgemaakt. De Staat, de gemeenschappen, de gewesten en zelfs de lokale overheden kunnen daartoe eigen regels uitvaardigen.

De wetten op de Raad van State bepalen weliswaar dat de leden van het Coördinatiebureau van de Raad zorgen voor het uitwerken en de verspreiding van de beginselen van de wetgevingstechniek.<sup>1</sup> Dat gebeurde een laatste keer in 2008. De beginselen die de Raad uitwerkt, hebben echter geen bindende rechtskracht. Het betreft slechts aanbevelingen die de normgevers naar eigen keuze wel of niet toepassen. “Schendingen” van de beginselen van de wetgevingstechniek tasten de rechtsgeldigheid van een norm niet aan. Bovendien kan iedere overheid eigen beginselen uitvaardigen, zoals hierboven aangegeven. Zo bracht de Vlaamse regering een eigen *Omzendbrief Wetgevingstechniek* uit die op verschillende punten afwijkt van de handleiding van de Raad van State.

De wetgevingstechniek in België vertoont momenteel een aantal ernstige gebreken die in twee categorieën kunnen worden ingedeeld:

- 1) de gebreken die voortkomen uit de staatshervorming
- 2) de gebreken die niet uit de staatshervorming voortkomen doch enkel (of minstens bij voorkeur) in overleg met alle normgevers kunnen worden opgelost.

**2. De gebreken die voortkomen uit de staatshervorming**

**2.1.** Verschillende normgevers zijn bevoegd om dezelfde wetten te wijzigen. Dat leidt tot rommelige en moeilijk leesbare teksten.

---

<sup>1</sup> Artikel 77, eerste lid, 5°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

*Voorbeelden:*

- wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming
- organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn
- wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren

Een oplossing kan erin bestaan dat iedere overheid een eigen wet, decreet of ordonnantie maakt. Die oplossing is echter niet geschikt voor teksten zoals het Burgerlijk Wetboek en het Gerechtelijk Wetboek.

**2.2.** De meest frappante fout is het invoeren van teksten met eenzelfde artikelnummer, bijvoorbeeld twee maal artikel 578, 11°, van het Gerechtelijk Wetboek (ooit zelfs drie maal artikel 588, 15°). Dit zou kunnen worden vermeden door aan iedere overheid een eigen artikel toe te kennen (bijvoorbeeld artikel 578/1 aan het Waals Gewest, 578/2 aan het Vlaams Gewest, enz.) of door een goed georganiseerd overleg.

**2.3.** Het bestaan van uiteenlopende wetgevingstechnische regels voor de Staat, de gemeenschappen en de gewesten zou in de toekomst kunnen leiden tot moeilijkheden wanneer:

- a) verschillende overheden wijzigingen aanbrengen in eenzelfde tekst;
- b) gezamenlijke decreten, ordonnanties of besluiten worden opgemaakt.

### **3. De gebreken die niet uit de staatshervorming voortkomen doch enkel (of minstens bij voorkeur) in overleg met alle normgevers kunnen worden opgelost**

De Belgische (en ook Vlaamse) wetgevingstechniek is op een aantal fundamentele punten verouderd. Een ingrijpende hervorming dringt zich op om de normen toegankelijker en gebruiksvriendelijker te maken. Precies wegens de hierboven beschreven samenhang tussen de normen van de Staat, de gemeenschappen en gewesten, is het aan te bevelen dat de verschillende overheden de noodzakelijke hervormingen van de wetgevingstechniek in overleg doorvoeren.

Daarbij kan onder meer worden gedacht aan:

- a) het verbod op het gebruik van paragrafen (§)
- b) het nummeren van leden (alinea's)
- c) het veralgemenen van het nummeringsstelsel 1/1, 1/2, ... in plaats van *1bis*, *1ter*...
- d) de invoering van een systeem om wetten, decreten, ordonnanties en besluiten te identificeren aan de hand van een nummer in plaats van een datum
- e) het aanmoedigen van het gebruik van citeertitels
- f) het aanmoedigen van het gebruik van opschriften boven artikels
- g) de onmiddellijke weergave van een geconsolideerde wettekst na een wijziging, onder meer bij de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de oproep in "Blauwdruk voor een meer rechtszekere (ondernemings)fiscaliteit", *Fiscaalcorrect*, 6 maart 2013, blz. 5.

## ANNEXE : NOTE INFORMATIVE



SÉNAT

—  
*Affaires juridiques*  
—**Proposition de résolution visant à optimiser la qualité légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État (n° 6-212/1)***Note informative***1. La technique législative est une compétence parallèle**

La technique législative est une compétence parallèle. Chaque autorité peut déterminer librement la manière dont ses règles sont fixées. L'État, les Communautés, les Régions et même les pouvoirs locaux peuvent édicter leurs propres règles à cet effet.

Les lois sur le Conseil d'État disposent certes que les membres du Bureau de coordination ont pour mission d'assurer l'élaboration et la diffusion des principes de la technique législative, ce qui a été fait pour la dernière fois en 2008. <sup>1</sup> Les principes que le Conseil d'État élabore n'ont toutefois aucune force juridique contraignante. Il s'agit simplement de recommandations que les pouvoirs normatifs sont libres d'appliquer ou non. Les "violations" des principes de la technique législative n'affectent pas la validité juridique d'une norme. En outre, chaque autorité peut édicter ses propres principes, comme il est précisé plus haut. Ainsi, le gouvernement flamand a émis ses propres directives en matière de technique législative ("*Omzendbrief Wetgevingstechniek*") qui diffère sur plusieurs points du guide du Conseil d'État.

La technique législative en Belgique soulève aujourd'hui un certain nombre de problèmes graves qui peuvent être classés en deux catégories:

- 1) les problèmes qui découlent de la réforme de l'État;
- 2) les problèmes qui ne découlent pas de la réforme de l'État mais qui peuvent uniquement (ou doivent, de préférence) être résolus en concertation avec l'ensemble des pouvoirs normatifs.

**2. Les problèmes qui découlent de la réforme de l'État**

**2.1.** Différents pouvoirs normatifs sont compétents pour modifier les mêmes lois, ce qui donne lieu à l'adoption de textes désordonnés et manquant de lisibilité.

---

<sup>1</sup> Article 77, alinéa 1er, 5°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.



*Exemples :*

- la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse
- la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale
- la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux

Une solution serait que chaque autorité élabore sa propre loi, son propre décret ou sa propre ordonnance. Cette solution ne convient cependant pas pour des textes tels que le Code civil ou le Code judiciaire.

**2.2.** L'erreur la plus frappante est l'introduction de textes différents sous le même numéro d'article. Ce fut par exemple le cas pour l'article 578, 11°, du Code judiciaire, dont il existait deux versions (on a même déjà eu trois articles 588, 15°). On pourrait éviter ce problème en confiant à chaque autorité un article propre (par exemple l'article 578/1 à la Région wallonne, l'article 578/2 à la Région flamande, etc.) ou par une concertation bien organisée.

**2.3.** L'existence de règles légistiques divergentes pour l'État, les Communautés et les Régions pourrait dans l'avenir poser problème si :

- a) différentes autorités apportent des modifications au même texte;
- b) des décrets, ordonnances ou arrêtés conjoints sont élaborés.

### **3. Les problèmes qui ne découlent pas de la réforme de l'État mais qui peuvent uniquement (ou doivent, de préférence) être résolus en concertation avec l'ensemble des pouvoirs normatifs**

La technique législative belge (et également flamande) est obsolète sur une série de points fondamentaux. Il s'impose de procéder à une réforme substantielle afin de rendre les normes plus accessibles et plus conviviales. En raison précisément de l'intrication précitée des normes de l'État, des Communautés et des Régions, il est recommandé que les différentes autorités du pays mettent en œuvre de manière concertée les réformes légistiques qui s'imposent.

À cet égard, on peut citer entre autres :

- a) l'interdiction de l'utilisation de paragraphes (§)
- b) la numérotation des alinéas
- c) la généralisation du système de numérotation 1/1, 1/2, etc. à la place du système de numérotation 1<sup>er</sup>bis, 1<sup>er</sup>ter, etc.
- d) l'instauration d'un système permettant d'identifier les lois, décrets, ordonnances et arrêtés à l'aide d'un numéro plutôt que d'une date
- e) la promotion de l'utilisation d'intitulés abrégés
- f) la promotion de l'utilisation de titres au-dessus des articles
- g) la visualisation immédiate d'un texte de loi consolidé après une modification, notamment dans le cadre de la publication au *Moniteur belge*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Voir par exemple l'appel lancé dans « Blauwdruk voor een meer rechtszekere (ondernemings)fiscaliteit », *Fiscaalcorrect*, 6 mars 2013, p. 5.  
15.01.2016 – NOTE N° 1